

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.15421/392135>

Оверковська Т. К.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
Вінницького національного аграрного університету*

СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ОХОРОНУ ЗЕМЕЛЬ

ESTABLISHMENT OF UKRAINIAN LEGISLATION ON LAND PROTECTION

У статті розглянуто певні історичні та правові аспекти становлення та розвитку законодавства України у сфері правової охорони земель. Визначено, що процеси суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження земель та ґрунтів, що потребує подальшого становлення та розвитку законодавства про охорону земель. Звернута увага, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам та принципам раціонального використання природних ресурсів. Проаналізовано деякі нормативно-правові акти щодо охорони земель до моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України. Звернута увага, що переоцінка на той період адміністративно-правових засобів не створили законодавчої основи для вирішення проблем охорони земель. Установлено, що дієвість законодавства про охорону земель 90-х років минулого століття залишалась на не належному рівні, а саме тому потребувала удосконалення.

Встановлено обов'язковість додержання землевласниками і землекористувачами обов'язкових екологічних вимог під час використання земельних ресурсів як складової частини навколишнього природного середовища. Проаналізовано низку законодавчих актів, прийнятих відповідно до положень Земельного кодексу України та спрямованих на врегулювання питань охорони земель та ґрунтів. Обґрунтована необхідність подальшого розвитку та адаптації законодавства України про охорону земель до законодавства Європейського Союзу, а також підтримання екологічної рівноваги у сфері землекористування.

Враховуючи, що ґрунти земельних ділянок є об'єктом особливої охорони, постає питання про правове регулювання використання та охорони ґрунтів на рівні окремого законодавчого акту. Доведено, що очевидною є потреба прийняття спеціального закону про збереження ґрунтів з огляду на незадовільний стан останніх, що зумовить в подальшому провадження господарської діяльності способами, спрямованими на збереження продуктивності угідь.

За результатами проведеного дослідження у статті сформульовані висновки, які засновані на положеннях правової доктрини та аналізу чинного законодавства України у сфері правового регулювання охорони земель.

Ключові слова: *земельні ресурси, ґрунти земельних ділянок, правова охорона земель, адаптація законодавства про охорону земель, забруднення земель, раціональність землекористування.*

The article considers certain historical and legal aspects of the formation and development of Ukrainian legislation in the field of legal protection of lands. It is determined that the processes of social transformations have increased the priority of land and soil conservation, which requires further development and development of legislation on land protection. Attention is drawn to the fact that the modern use of land resources of Ukraine does not meet the requirements and principles of rational use of natural resources. Some normative-legal acts on land protection before the adoption of the Declaration of State Sovereignty of Ukraine are analyzed. It is noted that the revaluation of administrative and legal remedies at that time did not create a legal basis for solving the problems of land protection. It was found that the effectiveness of land protection legislation in the 1990s remained inadequate, which is why it needed to be improved.

It is established that landowners and land users must comply with mandatory environmental requirements when using land resources as part of the natural environment. A number of legislative acts adopted in accordance with the provisions of the Land Code of Ukraine and aimed at regulating land and soil protection are analyzed. The necessity of

further development and adaptation of the legislation of Ukraine on land protection to the legislation of the European Union, and also maintenance of ecological balance in the field of land use is substantiated.

Given that the soils of land plots are subject to special protection, the question arises about the legal regulation of the use and protection of soils at the level of a separate legislative act. It is proved that the need to adopt a special law on soil conservation is obvious given the unsatisfactory condition of the latter, which will lead to further economic activities in ways aimed at preserving the productivity of land.

Based on the results of the study, the article formulates conclusions based on the provisions of legal doctrine and analysis of current legislation of Ukraine in the field of legal regulation of land protection.

Key words: *land resources, soils of land plots, legal protection of lands, adaptation of legislation on land protection, land pollution, rational use of land use.*

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження навколишнього природного середовища та потребують вжиття термінових заходів, у тому числі й щодо охорони земель та забезпечення екологічно виваженого землекористування.

Сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Причини виникнення такої ситуації мають комплексний характер та історичні передумови. Особливо слід відзначити порушення екологічно збалансованого співвідношення між категоріями земель, зменшення території унікальних степових ділянок, надмірну розораність території та порушення природного процесу ґрунтоутворення, використання недосконалих технологій в сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства, орієнтацію на досягнення коротко- та середньострокових економічних вигод, ігноруючи природоохоронну складову та негативні наслідки у довгостроковій перспективі [1]. Саме тому збереження якісного стану земель та їх охорона є одним із пріоритетних напрямів державної екологічної політики. При цьому діяльність щодо підтримання екологічної рівноваги у сфері землекористування має бути систематичною та ґрунтуватися на системі належних правових норм.

Становлення та розвиток законодавства України про охорону земель має спиратися на історико-правовий досвід формування законодавства щодо регулювання відносин у сфері раціонального використання на охорони земель. Оскільки розвиток людства – процес безперервний, то і будь-яка законодавча база суспільства не може бути незмінною, вона формується і вдосконалюється в міру усвідомлен-

ня суспільством, законодавцем того чи іншого процесу, явища і в міру пізнання об'єктивних законів [2, с. 14].

Проблематика законодавчого регулювання охорони земель та удосконалення законодавства про охорону земель не втрачає своєї актуальності, зважаючи на те, що необхідність становлення та розвитку законодавства України про охорону земель зумовлюється також забезпеченням реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що гарантовано ст. 50 Конституції України [3].

В юридичній літературі питання охорони земель, удосконалення земельного законодавства були й залишаються предметом наукового дослідження та опрацювання. Вагомий внесок у розроблення зазначених питань зробили такі вчені, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, М.В. Шульга та інші. Однак зазначені правові питання не втрачають своєї актуальності та перспектив подальшого наукового розвитку й дослідження.

Метою статті є здійснення юридичного аналізу становлення та розвитку законодавства України про охорону земель, виявлення певних питань, що потребують подальшого удосконалення правового регулювання у сфері охорони земель та ґрунтів.

Виклад основного матеріалу. Земельні ресурси використовувалися людиною для задоволення найрізноманітніших своїх потреб з давніх-давен. Розвиток законодавчої основи регулювання суспільних відносин нерозривно пов'язаний із розвитком свідомості суспільства та об'єктивних законів його існування. Звідси випливає, що розвиток та становлення національного законодавства про охорону земель зумовлюється особливостями процесів історико-правового регулювання земельних відносин

та необхідністю вдосконалення законодавства про охорону земель.

У науковій юридичній літературі запропоновані певні етапи історичного розвитку законодавства про охорону земель від забруднення та псування, які є такими. Перший етап – дорядянська доба розвитку законодавства у сфері охорони земель від забруднення та псування: а) часи Київської Русі – початок розвитку машинного виробництва (70-ті роки XIX століття); б) 70-ті роки XIX століття – грудень 1917 року, на якому спостерігалась відсутність спеціального правового регулювання відносин щодо охорони земель від забруднення та псування, а охорона якісного стану земель відбувалась в межах охорони права власності на землю, забезпечення санітарного благополуччя населення, нормування лісгосподарської, будівельної діяльності тощо. Другий етап – з грудня 1917 року і продовжувався до прийняття Конституції СРСР 1936 року та характеризувався тим, що в грудні 1917 року Україну було проголошено радянською республікою і становлення земельного законодавства відбувалось на засадах Декрету радянської влади «Про землю». Третій етап тривав з 1936 року і до початку 60-х років XX століття, де індустріалізація країни та запровадження колгоспного устрою змінили соціально-економічні умови, прийняття Конституції СРСР 1936 року зумовило припинення чинності переважної частини республіканського законодавства, і головною базою законодавства про охорону земель стають загальносоюзні правові акти. Четвертий етап розпочався на початку 60-х років XX століття і тривав до березня 1991 року, на якому хімізація сільського господарства, технічний прогрес зумовили інтенсивне використання земельних ресурсів, що, в свою чергу, викликало необхідність в подальшому розвитку законодавства про охорону земель. П'ятий (новітній) етап історичного розвитку законодавства у сфері охорони земель від забруднення та псування бере початок з березня 1991 року, коли постановою Верховної Ради України «Про земельну реформу» було оголошено початок земельної реформи [4, с. 63–64].

Аналіз історичних аспектів формування законодавства про охорону земель надає підстави визначити, що становлення законодав-

ства про охорону земель відбувалось по мірі розвитку науково-технічного прогресу та підвищення потужностей виробничих сил.

Зокрема, початок 60-х років минулого століття зумовив собою новий період розвитку природоохоронного законодавства, що було обумовлено рядом причин, а саме: розвиток видобувної та переробної промисловості, транспорту, енергетики, містобудування зумовило все більш інтенсивне використання земельних ресурсів.

Обмеженість земельних ресурсів стала одним із факторів інтенсифікації землеробства, яка з 60-х років минулого століття стає генеральним напрямком розвитку сільського господарства України. При цьому центр ваги виробництва сільськогосподарської продукції переносився на інтенсифікацію використання земель шляхом впровадження ресурсоемних технологій з високим об'ємом робіт меліоративного напрямку. Широке неконтрольоване використання мінеральних добрив, хімічних засобів захисту рослин на фоні тотального розорювання угідь з часом призвело до порушення кругообігу речовин в ландшафті, деградації складових його компонентів, а подекуди відгукнулось справжнім екологічним лихом [5, с. 81]. При цьому, забруднення земель агрохімікатами призвело до загострення ситуації в землекористуванні.

Тому почали спостерігатися такі негативні наслідки, як забруднення земель промисловими та побутовими відходами, псування сільськогосподарських угідь тощо, що зумовило нагальну потребу в кодифікації республіканського земельного законодавства.

На початку та в середині XX століття земельне право СРСР та УРСР виступало в основному регулятором відносин власності на землю, засобом закріплення монопольної державної власності на земельні ресурси. Лише з 60-х років минулого століття стурбованість суспільства за якісний стан земельних ресурсів стимулювала прийняття певних правових актів у галузі раціонального використання та охорони земель. Зауважимо, що саме в той період була прийнята значна кількість відомчих нормативних актів, які стосувалися заходів, спрямованих на захист земель від засмічення, забруднення та поліпшення їх

якісного стану. Так, наприклад, для подальшого розвитку сільського господарства та створення в країні достатку продуктів землеробства і тваринництва особливого значення набувало підвищення культури землеробства, яке було несумісне із засміченням полів. З цією метою було прийнято Указ Президії Верховної Ради УРСР від 26 квітня 1962 року «Про посилення боротьби з бур'янами» та Правила боротьби з бур'янами, затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 11 травня 1962 року № 531 [4, с. 52–53], якими було визначено комплекс заходів щодо попередження засмічення земель та ліквідації наслідків засмічення.

Вагомим кроком щодо правового забезпечення охорони земель стає прийняття Закону УРСР «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 року, який визначив, що охорона природи полягає у збереженні, раціональному використанні, розширеному відтворенні природних ресурсів, серед яких виокремив земельні ресурси.

В інтересах охорони земель від забруднення на законодавчому рівні заборонялася така господарська діяльність, яка могла шкідливо вплинути на стан земель. Крім цього, зазначеним Законом було встановлено, що при плануванні використання природних ресурсів, в тому числі й земельних, потрібно виходити із необхідності їх комплексного використання і відновлення, враховуючи їх взаємозв'язок і залежність для того, щоб експлуатація одних ресурсів не завдавала шкоди іншим. Тобто Закон зобов'язував при використанні відновлювальних природних ресурсів передбачати не лише задоволення поточних потреб, а й збереження та відтворення ресурсів, в тому числі й земельних [4, с. 53].

Варто зауважити, що земельним законодавством 70-80-х років минулого століття було регламентовано принцип пріоритетності сільськогосподарського землекористування, що обумовлено було необхідністю захисту земель сільськогосподарського призначення від неогрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб та потреб промисловості. Зменшення кількісного стану сільськогосподарських угідь зумовило також їх заболочування, підтоплення.

Зважаючи на це, Земельним кодексом УРСР від 8 липня 1970 року [6] було приділено увагу саме охороні ґрунтів та їх родючості. Так, статтею 28 були передбачені обов'язки у зазначеній сфері суспільних відносин, що зводяться до таких: не допускати засолення, заболочування, засмічення земель, заростання їх бур'янами; не допускати інших процесів, які погіршують стан ґрунтів; колгоспи, радгоспи та інші сільськогосподарські підприємства, організації та установи зобов'язані здійснювати комплекс агротехнічних заходів для підвищення родючості ґрунтів (введення і освоєння науково обґрунтованих сівозміні, застосування органічних та мінеральних добрив, здійснення належного обробітку ґрунту тощо). На думку науковців, особливістю цієї групи обов'язків було те, що поряд із правилом «не допускати» було закріплено положення про те, що «суб'єкти зобов'язані підвищувати родючість ґрунтів». На жаль, це стосувалося лише тих підприємств, які користувалися сільськогосподарськими угіддями [7, с. 32].

Таким чином, незважаючи на те, що законодавство про охорону земель збагачувалося низкою нових рис, відносно повніше та різноманітно регулювалися відносини щодо охорони земель, нормотворча діяльність формувалася на засадах науковості, проте проблеми правової охорони земель не втрачали своєї актуальності. На думку науковців, це було зумовлено тим, що існуюча на той час система господарювання, відносини власності, переоцінка адміністративно-правових засобів у галузі охорони навколишнього природного середовища, низька ефективність інституту юридичної відповідальності не створили належних політико-правових умов для вирішення проблем охорони довкілля [8, с. 13].

Згодом відповідно до положень Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року, Верховна Рада УРСР 18 грудня 1990 року прийняла Земельний кодекс УРСР [9]. Фактично необхідність прийняття цього Кодексу була зумовлена потребою у проведенні земельної реформи. Також 18 грудня 1990 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про земельну реформу» [10], згідно з якою з 15 березня 1991 року всі землі України

були оголошені об'єктом земельної реформи. Завданнями земельної реформи було передбачено реалізацію низки напрямів щодо охорони якісного стану земель, а саме: інвентаризація усіх земель з метою виокремлення ділянок, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки.

Земельний кодекс України був прийнятий 13 березня 1992 року [11], у якому на законодавчому рівні були регламентовані цілі, завдання, зміст і порядок охорони земель, визначені завдання державного контролю за використанням та охороною земель, а також органи, які наділялися цією компетенцією. Проте лише загальні екологічні положення землекористування Земельного кодексу України 1992 року не могли сприйматися як всебічне законодавче забезпечення охорони земельного фонду держави [12, с. 93].

Отже, законодавство про охорону земель 90-х років минулого століття хоча і було оновлено, але воно не задовольняло нагальних потреб у сфері правової охорони земель, відставало від потреб практики, його дієвість залишалась на не належному рівні, а відтак – потребувало удосконалення.

Чинний Земельний кодекс України був прийнятий Верховною Радою України 25 жовтня 2001 року [13], де у статті 1 було відтворено положення Конституції України про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Виходячи із змісту Земельного кодексу України, можна констатувати про важливість і незамінність місця і ролі землі, земельної ділянки у житті суспільства на різних етапах його розвитку.

Прийняття Земельного кодексу України зумовило розширення розділу про охорону земель в частині самого поняття охорони земель, змісту охорони земель, виокремлення особливостей використання техногенного забруднених земель, проведення консервації та рекультивації земель тощо.

Враховуючи, що одним із принципів земельного законодавства є поєднання особливостей використання землі як територіаль-

ного базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, правовий режим окремої земельної ділянки має визначатися з урахуванням зазначених аспектів. Саме тому, коли земля виступає природним ресурсом, однією із важливих складових навколишнього природного середовища, базовим законодавчим актом у цьому випадку слід вважати Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [14]. Зокрема, відповідно до ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з дотриманням обов'язкових екологічних вимог: 1) раціонального й економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій; 2) здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища; 3) здійснення заходів щодо відтворення відновлювальних природних ресурсів; 4) застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища і безпеку здоров'я населення; 5) збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що підлягають особливій охороні; 6) здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб тощо.

Згодом з метою реалізації положень Земельного кодексу України про те, що порядок охорони земель встановлюється законом (ч. 2 ст. 164), законодавчим органом держави було прийнято ряд законодавчих актів у сфері охорони земель, а саме: Закон України «Про охорону земель» [15], Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [16], Закон України «Про землеустрій» [17], Закон України «Про Державний земельний кадастр» [18] та інші.

Закон України «Про охорону земель» визначає правові, економічні, соціальні основи охорони земель та визнає, що об'єктом охорони є всі землі в межах території України. Необхідність прийняття даного законодавчого акту

була зумовлена також і тим, що до останнього часу в Україні не існувало достатньо ефективного законодавства у сфері правової охорони земель. Крім цього, окремі статті зазначеного Закону закріплюють вимоги щодо охорони родючості ґрунтів; охорони земель під час здійснення меліорації, у процесі містобудівної діяльності, застосування пестицидів і агрохімікатів, ведення водного та лісового господарства, спорудження й експлуатації лінійних інженерних споруд, застосування нових технічних засобів і технологій; охорони земель і ґрунтів від забруднення відходами, небезпечними речовинами; охорони земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення від забруднення та псування [4, с. 70].

Земельний кодекс України надає власникам земельних ділянок та землекористувачам право самостійно господарювати на землі (ст.ст. 91, 95 Земельного кодексу України). Проте відповідно до ст. 41 Конституції України використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадянам, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Саме виконання цього положення забезпечується шляхом здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель.

Основоположним законодавчим актом, що регламентує правові засади здійснення державного контролю у сфері охорони земель, крім Земельного кодексу України, є Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [16], відповідно до якого державний контроль за додержанням законодавства України щодо охорони якісного стану земель здійснюється у частині: додержання фізичними та юридичними особами законодавства про охорону земель; консервація деградованих і малопродуктивних земель; здійснення заходів щодо запобігання забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання екологічних нормативів з питань охорони земель та інші (ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»). Контролюючі функції державного контролю можуть мати наступні форми: прове-

дення перевірок; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліорованих систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою забезпечення охорони земель; розгляд документації із землеустрою, яка пов'язана з охороною земель (ст. 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»). Відтак державний контроль у сфері охорони земель слід розглядати як діяльність уповноважених державних органів, спрямовану на виявлення, припинення та запобігання фактам порушення законодавства про охорону земель.

Важливим кроком щодо становлення та розвитку законодавства України у сфері охорони земель слід вважати прийняття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [19]. Вплив на довкілля являє собою будь-які наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів (ст. 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»). Таким чином, оцінку впливу на довкілля слід розглядати як один із заходів забезпечення охорони якісного стану земель, запобігання шкоди довкіллю, а також забезпечення раціонального використання, охорони і відтворення земельних ресурсів у процесі прийняття рішення про провадження господарської діяльності, що може мати негативний вплив на стан земель.

При цьому, на думку науковців, юридичну природу оцінки впливу на довкілля зумовлюють еколого-правові вимоги та чинники, які передбачають: 1) обов'язковість проведення у процесі прийняття рішення про провадження певних видів планової діяльності, визначених законодавством; 2) здійснення з дотриманням та урахуванням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а також з урахуванням екологічного стану території, де планується провадити планову

діяльність; 3) обов'язковість урахування ризиків настання негативних наслідків від провадження запланованої господарської діяльності у сфері охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки; 4) необхідність урахування перспектив соціально-економічного розвитку регіону, де планується діяльність; 5) дотримання принципів правового регулювання у процесі проведення процедури оцінки впливу на довкілля; 6) встановлення юридичної відповідальності за порушення законодавства про оцінку впливу на довкілля [20, с. 167]. Відтак проведення оцінки впливу на довкілля планової діяльності сприятиме створенню сприятливих умов як для збереження навколишнього природного середовища в цілому, так й земельних ресурсів, зокрема.

Враховуючи широкий спектр законодавчих актів про охорону земель, у науковій юридичній літературі пропонується законодавчі акти, регулюючи відносини у сфері охорони земель класифікувати за предметом правового регулювання окремих груп відносин щодо охорони якісного стану земель на: 1) акти загального (інтегрованого) характеру, які встановлюють загальні вимоги до всіх землевласників та землекористувачів у сфері охорони земель та спрямовані на охорону землі та її властивостей; 2) акти, які містять норми щодо охорони окремих категорій земель від забруднення та псування; 3) акти, норми яких регулюють діяльність, що певним чином може вплинути на якісний стан земель; 4) акти, норми яких встановлюють необхідність забезпечення якості ґрунтів для вирощування екологічно чистої продукції; 5) акти, які вміщують правові приписи щодо охорони інших природних ресурсів, якісний стан яких може вплинути чи впливає на якісний стан земель [4, с. 66].

Зазначимо, що метою державної екологічної політики є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних систем [1].

При цьому здійснення зазначеної мети дер-

жавної екологічної політики має реалізовуватися за допомогою певних інструментів, одним із яких виступає законодавство України у сфері охорони навколишнього природного середовища, яке адаптоване до законодавства Європейського Союзу, та спрямоване на досягнення національних пріоритетів та забезпечення його наближення до відповідних директив Європейського Союзу. Відтак мова йде про подальший розвиток та адаптацію законодавства України про охорону земель до законодавства ЄС.

Важливим підґрунтям адаптації законодавства України про охорону земель та ґрунтів до законодавства Європейського Союзу слід вважати Звернення (Комунікація) Європейської комісії від 16 квітня 2002 року «В напрямку до стратегії захисту ґрунтів» та Звернення Європейської комісії від 22 вересня 2006 року під назвою «Тематична стратегія захисту ґрунтів». Головною ціллю стратегії визначено забезпечення та гарантування стійкого використання ґрунтів та її основні принципи: унеможливлення подальшого погіршення якості ґрунтів і збереження їхніх природних властивостей; повернення у використання ґрунтів, якість яких погіршена, але які повинні бути відновлені в найближчій перспективі та на це повинні бути передбачені кошти як державами – членами ЄС, так і фондами Євросоюзу загалом. При цьому заходи повинні проводитись на трьох рівнях – локальному, національному, на рівні ЄС. Заходи, які будуть здійснені на рівні Євросоюзу, стануть обов'язковими доповненнями до проведених у державах – членах ЄС [21, с. 45].

З погляду становлення законодавства України про охорону земель та ґрунтів від забруднення та його подальшої адаптації до європейського законодавства, звертають увагу положення Директиви Європейського парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) [22]. Так, згідно Директиви, слід передбачити належні заходи для запобігання викидам у ґрунти та регулярний нагляд за такими заходами для уникнення протікань, розливів, інцидентів або аварій, що відбуваються під час використання обладнання. Щоб виявити можливе забруднення ґрунту

на ранній стадії та, завдяки цьому, вжити коригувальних заходів до поширення забруднення, необхідним серед яких є моніторинг ґрунту щодо небезпечних речовин (23). Також, відповідно до принципу «забруднювач платить», під час оцінювання рівня значущості забруднення ґрунту та ґрунтових вод, спричиненого оператором, виникає зобов'язання повернути земельну ділянку до стану, описаному у базовому звіті (25), тобто до стану, придатному до використання земельної ділянки за цільовим призначенням.

Таким чином, проблеми адаптації національного законодавства у сфері охорони земель та ґрунтів слід розглядати в контексті динаміки розвитку співробітництва України з європейськими інституціями, зокрема: у сфері збереження ґрунтів та їх родючості; процедури оцінки впливу деяких публічних та приватних проєктів на довкілля; у сфері поводження з відходами як джерел забруднення та засмічення земель [23, с. 149].

Згідно зі ст. 37 Закону України «Про охорону земель» власники та землекористувачі земельних ділянок зобов'язані здійснювати заходи щодо охорони родючості ґрунтів, передбачені як Законом України «Про охорону земель», так й іншими нормативно-правовими актами України. Також враховуючи, що відповідно до ст. 168 Земельного кодексу України ґрунти земельних ділянок є об'єктом особливої охорони, об'єктивно постає питання про законодавче регулювання використання та охорони ґрунтів на рівні окремого закону.

З огляду на це очевидною є необхідність прийняття спеціального закону про збереження ґрунтів з огляду на незадовільний стан земель та ґрунтів. Кабінетом Міністрів України в січні 2012 року був підготовлений та поданий на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону «Про ґрунти та їх родючість». Згодом у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» від 20 січня 2015 року, який визначає правові, економічні, екологічні та організаційні основи використання та збереження ґрунтів, охорони і відтворення їх родючості, встановлює основні принципи державної політики

у цій сфері, вимоги щодо збереження якісного стану ґрунтового покриву, захисту його від негативних природних та антропогенних впливів [24, с. 104]. Зокрема, ст. 4 законопроекту основними принципами державної політики у сфері збереження ґрунтів та охорони їх родючості визначає: 1) забезпечення застосування ґрунтозахисних технологій та інших заходів захисту і збереження ґрунтів від деградації за різного роду антропогенних навантажень; 2) цілісність ґрунтового покриву, його невіддільність від земельних ділянок, відтворення продуктивних та екологічних функцій ґрунтів; 3) поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності щодо збереження ґрунтів, охорони їх родючості і раціонального використання; 4) обов'язковість проведення заходів з підвищення родючості ґрунтів та відтворення деградованих ґрунтів та інші [25].

Висновки. Таким чином, викладене вище дозволяє зробити висновок про необхідність подальшого розвитку та становлення законодавства України про охорону земель, що передбачає:

1) запровадження на правовому рівні з урахуванням принципів гласності, науковості та загальнодержавних інтересів запобіжних заходів охорони земель та ґрунтів, а також визначення ступеню та частоти контролю за їх здійсненням;

2) удосконалення законодавства про охорону земель та ґрунтів шляхом наближення законодавства України до права (acquis) Європейського Союзу;

3) створення правової бази для реалізації державної політики щодо запобігання подальшої деградації земель;

4) підвищення рівня дотримання законодавства України про охорону земель шляхом запровадження стимулюючих чинників у сфері землекористування як економічного спрямування, так і юридичної відповідальності за порушення вимог охорони земель;

5) подальший розвиток та удосконалення законодавства України про охорону земель має узгоджуватися з екологічним механізмом землекористування, а також подальшою екологізацією законодавства про охорону земель.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2019. 6 квіт. (№ 67).
2. Сохнич А.Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки. Львів : НВФ «Українські технології», 2002. 252 с.
3. Конституція (Основний Закон) України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : монографія. Вінниця : ПП «Едельвейс і К», 2010. 220 с.
5. Бакка М.Т., Стрельченко В.П., Божок П.Т. Основи ведення сільського господарства та охорона земель. Житомир : ЖТТУ, 2000. 366 с.
6. Земельний кодекс Української РСР від 8 липня 1970 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.
7. Конишева О.В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.06. Х., 2002. 174 с.
8. Костицький В.В. Охорона довкілля: економіко-правове забезпечення. К. : Вид-во Ін-та законодав. передбачень і правової експертизи, 2002. 50 с.
9. Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 10. Ст. 98.
10. Про земельну реформу : постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. № 563-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 100.
11. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.
12. Будзилович І., Юрченко А. Перший Земельний кодекс України та проблеми сучасного земельного законодавства. *Право України*. 1998. № 2. С. 93–98.
13. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
15. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
16. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.
17. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
18. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
19. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
20. Оверковська Т.К. Юридична природа оцінки впливу на довкілля. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 9. С. 160–169.
21. Миронюк В.М. Стратегія охорони земель у ЄС (економіко-правовий аспект). *Правничий вісник Університету «Крок»*. 2012. № 14. С. 44–48.
22. Директива 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10 (дата звернення 08.04.2021).
23. Оверковська Т.К. Адаптація законодавства України у сфері охорони земель та ґрунтів до законодавства ЄС. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 червня 2018 р.). Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 147–150.
24. Оверковська Т.К. Еколого-правові засади охорони ґрунтів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 89–105.
25. Проект Закону «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» від 20 січня 2015 р. № 1798. URL: <https://ips.ligazakon.net/document> (дата звернення 08.04.2021).