

УДК 349.415

Тетяна Оверковська

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічно-правових дисциплін
e-mail: toverkovska@ukr.net

ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ҐРУНТІВ

У статті розглянуто певні правові аспекти функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів. Акцентується увага на першопричинах екологічних проблем, що обумовлює необхідність правового та функціонального забезпечення управлінської діяльності у сфері земельних відносин. Аналізуються деякі функції у зазначеній сфері суспільних відносин. Визначено, що агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення слід розглядати як складову функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів. У статті звертається увага на законодавче закріплення функції дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки, що реалізується через центр надання адміністративних послуг, та набуває характеру функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів.

Визначено, що рекультивация як спосіб функціонально-правової охорони ґрунтів реалізується шляхом наділення повноваженнями щодо відновлення ґрунтового покриву органи державної влади, місцевого самоврядування, землевласників й землекористувачів. У статті звертається увага на запропоноване у науковій літературі поняття рекультивации земель як юридичної категорії, а також основні завдання державного управління у правовідносинах в галузі рекультивации земель. Акцентована увага на юридичному значенні бонітування ґрунтів. Звернута увага, що функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів має проваджуватися з дотриманням еколого-правових вимог.

За результатами дослідження у статті сформульовані висновки, в яких пропонується функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів розглядати як діяльність управлінського характеру, що реалізується шляхом виконання функцій уповноваженими суб'єктами у сфері земельних відносин.

Ключові слова: охорона ґрунтів, органи управління у сфері земельних відносин, рекультивация земель, агрохімічна паспортизація, бонітування ґрунтів, переміщення ґрунтового покриву.

Tatiana Overkovskaya

FUNCTIONAL AND LEGAL ENVIRONMENT PROTECTION

The article considers certain legal aspects of functional and legal support of soil protection.

Emphasis is placed on the root causes of environmental problems, which necessitates legal and functional support for management activities in the field of land relations. Some functions in the specified sphere of public relations are analyzed. It is determined that agrochemical certification of agricultural lands should be considered as a component of functional and legal support of soil protection. The article draws attention to the legislative consolidation of the function of permission to remove and transfer the land cover of land, which is implemented through the center of administrative services, and acquires the character of functional and legal support for soil protection.

It is determined that reclamation as a way of functional and legal protection of soils is realized by empowering public authorities, local governments, landowners and land users to restore the soil cover. The article draws attention to the concept of land reclamation as a legal category proposed in the scientific literature, as well as the main tasks of public administration in legal relations in the field of land reclamation. Emphasis is placed on the legal significance of soil

grading. Attention is drawn to the fact that the functional and legal support of soil protection should be carried out in compliance with environmental and legal requirements.

Based on the results of the research, the article formulates conclusions in which it is proposed to consider the functional and legal support of soil protection as an activity of an administrative nature, implemented by performing the functions of authorized entities in the field of land relations.

Key words: soil protection, governing bodies in the field of land relations, land reclamation, agrochemical certification, soil grading, soil movement.

Постановка проблеми. Сталий соціально-економічний розвиток держави зумовлює таке функціонування її господарського комплексу, при якому одночасно забезпечується задоволення потреб населення та екологічно безпечне господарювання.

Одними із першопричин екологічних проблем в Україні є неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема, неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, а також незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства та незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення [12], у тому числі й законодавства щодо охорони земель та ґрунтів.

Така ситуація обумовлюється тим, що, з одного боку, у процесі проведення сучасної земельної реформи та включення землі до ринкового обігу обсяг та перелік земельних прав суб'єктів (власників і користувачів земельних ділянок) значно розширився, а з іншого – держава послабила свій вплив на діяльність носіїв земельних прав, пов'язану з безпосереднім використанням земельних ділянок [14, с. 82].

У зв'язку з цим, серед основних інструментів реалізації державної екологічної політики Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» виокремлюється державне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища (а отже – й ґрунтів), що надасть змогу встановити науково обґрунтоване обмеження на використання земельних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища та запровадити інтегрований дозвіл щодо регулювання охорони довкілля. Відтак питання функціонально-правової охорони ґрунтів видаються вкрай актуальними.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Питання правового регулювання функцій управління у сфері охорони земель досліджувалися та відображалися у працях таких науковців, як Г.І. Балюк, Н.С. Гавриш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, М.В. Шульга та багатьох інших. Проте певні аспекти функціонально-правового забезпечення охорони саме ґрунтів потребують подальшого наукового дослідження та обґрунтування у процесі дотримання еколого-правових вимог землекористування.

Мета статті – здійснення правового аналізу певних функцій управління, спрямованих на забезпечення охорони ґрунтів.

Виклад основного матеріалу. Згідно з чинним законодавством охорона ґрунтів – це система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля (ст. 1 Закону України «Про охорону земель» [13]).

Враховуючи, що під функціонально-правовим забезпеченням управління у галузі земельних відносин розуміють визначення та правове закріплення основних напрямків діяльності уповноважених суб'єктів у галузі використання, охорони та відтворення земель [4, с. 217], вважаємо, що першочергово мова повинна йти про ті функції охорони ґрунтів, які

спрямовані на забезпечення збереження й відтворення якісного стану ґрунтів, їх родючості, а також їх цілісності.

З метою здійснення контролю за динамікою родючості ґрунтів систематично проводиться їх агрохімічне обстеження, видаються агрохімічні паспорти, в яких фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів і рівні їх забруднення (ч. 4 ст. 37 Закону України «Про охорону земель»), тобто проводиться агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення.

Згідно ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [11] агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення являє собою обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачою агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами.

При цьому форма агрохімічного паспорта та порядок його ведення регламентується положеннями Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 року № 536 [9]. Варто зауважити, що результати агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення використовуються при проведенні грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів відтворення родючості ґрунтів, моніторингу земель та ґрунтів, в інших випадках, передбачених законодавством (п. 3.2 Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки).

Враховуючи, що агрохімічний паспорт є документом, який містить дані про агрохімічну характеристику ґрунтів, стан їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами, агрохімічний паспорт поля, земельної ділянки підписується уповноваженою посадовою особою центрального органу виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики. Таким чином, агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення слід розглядати як один із напрямків здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони якісного стану земель сільськогосподарського призначення та відповідності діяльності сільськогосподарських землекористувачів принципам раціонального та екологічно безпечного використання земель [8, с. 98].

Варто зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 168 Земельного кодексу України [1] власники земельних ділянок та землекористувачі мають право здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок виключно на підставі розробленого у встановленому законом порядку робочого проекту землеустрою, тобто фактично функція дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки покладається на робочий проект землеустрою.

При цьому, робочі проекти землеустрою розробляються на підставі рішення власника земельної ділянки або землекористувача. А щодо земель державної чи комунальної власності – на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» видача дозволу на розробку робочого проекту землеустрою щодо здійснення зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок надається через центр надання адміністративних послуг.

В той же час, переміщення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) в межах однієї і тієї самої земельної ділянки, призначеної для ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуального дачного будівництва

та будівництва індивідуальних гаражів, здійснюється без розроблення робочого проєкту землеустрою (ч. 2 ст. 168 Земельного кодексу України).

Таким чином, юридичне оформлення робіт щодо зняття та перенесення родючого шару ґрунту є обов'язковою вимогою для землевласників і землекористувачів. Підтвердженням цього є той факт, що статтею 53-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2] передбачено адміністративну відповідальність за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, визначених у документації із землеустрою, або за відсутності такої документації (крім випадків, якщо відповідно до закону розроблення документації із землеустрою не вимагається).

Також за зняття або знищення та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок без отримання спеціального дозволу винні особи мають відшкодувати заподіяні збитки згідно з Методикою визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 963 від 25 липня 2007 року [3].

Зауважимо, що при здійсненні діяльності, пов'язаної з порушенням поверхневого шару ґрунту, власники земельних ділянок та землекористувачі повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивуацію), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей (ч. 3 ст. 168 Земельного кодексу України). Відтак відновлення ґрунтового покриву відбувається шляхом рекультивації порушених земель, що згідно ч. 1 ст. 166 Земельного кодексу України являє собою комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

Як юридична категорія рекультивація – це законодавчо забезпечений комплекс організаційно-правових, технічних, фінансових, землевпорядних та інших дій, пов'язаних з виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування, а також власниками землі і землекористувачами прав і обов'язків щодо використання й охорони земель різних категорій з метою відтворення порушеного внаслідок антропогенного впливу природного стану й функціонального призначення, як об'єкта права власності українського народу й основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною [5, с. 37]. З цієї позиції, як вбачається, рекультивацію земель можна розглядати як складову функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів шляхом наділення повноваженнями щодо відновлення ґрунтового покриву органи державної влади та місцевого самоврядування, а також землевласників й землекористувачів.

В науковій літературі виокремлюються основні завдання державного управління у правовідносинах в галузі рекультивації земель: 1) забезпечення проведення рекультиваційних робіт на деградованих, пошкоджених і забруднених земельних ділянках шляхом формування культурних ландшафтів; 2) проведення моніторингу забруднених, деградованих та порушених ґрунтів та земель у цілому, які потребують рекультиваційних заходів для формування ландшафтної структури та екологічної мережі; 3) забезпечення контролю за здійсненням рекультивації земель органами державної влади та місцевого самоврядування як основоположної функції державного управління земельними ресурсами; 4) визначення меж рекультивованої ділянки, обсягу і напрямку проведення рекультиваційних робіт на відповідній території задля ефективного формування культурних ландшафтів та екологічної мережі у державі; 5) розроблення та впровадження загальнодержавних та регіональних програм з охорони та раціонального використання земель у державі та затвердження генеральних та регіональних схем рекультивації пошкоджених земель; 6) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо рекультивації земель та

раціональним використанням земель на території держави, які вже зазнали рекультиваційних робіт [5, с. 109-110].

Крім цього, вважаємо, що серед основних завдань функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів варто передбачити здійснення та забезпечення контролю щодо заборони вивезення ґрунтової маси за межі території України.

Також, на наш погляд, чинником функціонально-правового забезпечення охорони ґрунтів слід розглядати бонітування ґрунтів. Згідно ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр» [10] дані про бонітування ґрунтів є складовою відомостей про земельну ділянку, що вносяться до Державного земельного кадастру на підставі затвердженої технічної документації з бонітування ґрунтів.

Бонітування ґрунтів (від лат. *bonitas* – доброякісність) являє собою класифікацію земель за їх природними ознаками, що провадиться на основі даних про природні властивості ґрунтів (вміст гумусу, поживних речовин, фізико-хімічний склад тощо), які мають сталий характер і істотно впливають на врожайність сільськогосподарських культур [6, с. 556].

Законодавче визначення бонітування ґрунтів закріплено ст. 199 Земельного кодексу України, згідно з якою бонітування ґрунтів – це порівняльна оцінка якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах. Проводиться бонітування ґрунтів за 100-бальною шкалою, тобто ґрунтам, що мають найбільшу природну продуктивність та родючість присвоюється найвищий бал. Відтак проведення бонітування ґрунтів з метою встановлення їх якісних показників сприятиме надалі розробці заходів щодо відновлення родючості або покращенню якості ґрунтів.

Юридичне значення бонітування ґрунтів полягає в тому, що інформація про якісний стан ґрунтів певної природно-кліматичної зони є вихідною для: проведення економічної та грошової оцінки земельних ділянок; проведення розрахунків відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, а також збитків, заподіяних вилученням (викупом) земельних ділянок для суспільних потреб; вирішення завдань сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, особливо таких, як розміщення посівів сільськогосподарських культур або їх екологічних груп на певній території і планування їх врожайності [6, с. 556].

Варто зауважити, що функціонально-правову охорону ґрунтів забезпечує державна установа «Інститут охорони ґрунтів України», яка розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 січня 2021 року № 6-р передана до сфери управління Державної служби України з питань геодезії, картографії і кадастру. Проте у науковій правовій доктрині вже давно склалася думка про запровадження в системі органів державної влади такого органу виконавчої влади щодо забезпечення охорони земель та ґрунтів як Державна служба з охорони ґрунтів України, на яку має бути покладено виконання таких основних завдань як:

1) забезпечення проведення рекультиваційних робіт на деградованих, пошкоджених і забруднених земельних ділянках шляхом формування культурних ландшафтів; 2) проведення моніторингу забруднених, деградованих та порушених ґрунтів та земель в цілому, які потребують рекультиваційних заходів для формування ландшафтно-екологічної мережі; 3) розроблення та впровадження загальнодержавних та регіональних програм з охорони та раціонального використання земель у державі та інші [5, с. 109-110].

При цьому, функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів має проваджуватися з дотриманням еколого-правових вимог в межах: 1) охорони ґрунтів від несанкціонованого їх зняття та перенесення; 2) охорони ґрунтів від деградації шляхом здійснення заходів, визначених Національним планом дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням; 3) охорони ґрунтів від забруднення хімічними речовинами, стічними водами, радіоактивними, токсичними, промисловими та побутовими відходами; 4) провадження господарської діяльності способами, спрямованими на збереження

продуктивності угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів; 5) забезпечення екологічно збалансованого землекористування, зокрема шляхом встановлення заборон та обмежень на провадження окремих видів діяльності; 6) застосування екологобезпечних технологій обробітку ґрунту; 7) додержання стандартів та нормативів під час здійснення меліоративних, агротехнічних, агрохімічних та інших заходів, а також під час застосування пестицидів і агрохімікатів [7, с. 104].

Висновки. Таким чином, зазначене вище надає можливість зробити висновок про те, що під функціонально-правовим забезпеченням охорони ґрунтів слід розуміти діяльність управлінського характеру, що реалізується шляхом виконання певних функцій уповноваженими суб'єктами у сфері земельних відносин, які спрямовані на збереження, забезпечення раціонального використання ґрунтів, відновлення ґрунтового покриву, а також запобігання несанкціонованому зняттю та перенесенню ґрунтового покриву земельних ділянок. Відтак функціонально-правове забезпечення охорони ґрунтів має бути спрямоване на наступне: 1) підтримання природного процесу ґрунтоутворення; 2) запобігання використанню недосконалих технологій у сільському господарстві; 3) своєчасне виявлення зміни властивостей ґрунтів, а також здійснення заходів щодо збереження та відтворення родючості ґрунтів; 4) попередження негативного антропогенного впливу на якісний стан ґрунтів; 5) сприяння використанню сучасних пестицидів та агрохімікатів з мінімальним негативним впливом на ґрунти, а отже – й здоров'я людини; 6) охорону ґрунтів від забруднення, засмічення та псування.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток № 51. Ст.1122.
3. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу : постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 22.02.2022).
4. Мірошниченко А.М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. 432 с.
5. Місінкевич А.Л. Правове забезпечення рекультивації земель в Україні : монографія. Хмельницький: ХУУП, 2015. 164 с.
6. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за наук. ред. П.Ф. Кулинича. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
7. Оверковська Т.К. Еколого-правові засади охорони ґрунтів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 98-105.
8. Оверковська Т. К. Правові питання агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. *Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету*. Серія: Економічні науки, 2012. Випуск 1 (56). С. 93-97.
9. Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 р. № 536. *Офіційний вісник України*. 2011. № 102. Ст. 3764.
10. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 8. Ст. 61.
11. Про державний контроль за раціональним використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.

12. 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).

13. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

14. Шульга М.В. Вимоги екологічної безпеки в земельному законодавстві України. *Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні*: матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.). Чернівці, 2014. С. 82-84.