

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ІГНАТЕНКО І. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного
права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.2.19>

**АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ
ЕКОЛОГІЧНО ОРІЄНТОВАНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ
ЯК СКЛАДОВОЇ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

Дотримання екологічних вимог у процесі використання та охорони земель набуває вирішального значення для збереження земельних ресурсів та навколишнього природного середовища. У правовому регулюванні земельних відносин окремим напрямом є еколого-правове регулювання, що відображає екологічний підхід до землекористування та закріплює в земельному законодавстві екологічні вимоги щодо використання земель.

Особливе занепокоєння викликає стан земель сільськогосподарського призначення. Останнім часом неухильно збільшуються проблеми пов'язані із збереження земельно-ресурсного потенціалу сільського господарства, спричинені масштабним порушенням земель, забрудненням та деградацією ґрунтів, втратою ґрунтової родючості. У той самий час у світі виникли і успішно розвиваються нові напрями ведення сільського господарства, які дозволяють усунути причини і перейти до принципів сталого розвитку сільського господарства. Такими напрямками є органічне сільське господарство, яке забезпечує виробництво екологічно чистих та безпечних продуктів без виснаження ґрунтової родючості.

З метою обґрунтування напрямків розвитку сільського господарства, орієнтованого на виробництво органічної продукції виявлено чинники, які сприятимуть розвитку ринку органічної продукції на наступних рівнях: державному, регіональному і рівні сільськогосподарської організації. Аргументовано необхідність розроблення Концепції розвитку органічного сільського господарства, а з метою створення сприятливих умов для розвитку виробництва органічної сільськогосподарської продукції в областях необхідність розроблення цільової програми «Впровадження біологічної системи землеробства на території області до 2030 р.», затвердження Кодексу сумлінного землекористувача.

Ключові слова: *землі, ґрунти, землі сільськогосподарського призначення, раціональне використання земель, охорона земель, органічне сільське господарство, екологізація, екосистемний, деградація, сталий розвиток.*

Ignatenko I. V. Actual legal problems of formation of ecologically oriented land use as a component of strategy of sustainable development

Compliance with environmental requirements in the process of land use and protection is crucial for the conservation of land resources and the environment. There is a special area in the legal regulation of land relations – environmental legal



regulation. It reflects the environmental approach to land use and enshrines in land legislation environmental requirements for land use.

The conditions of agricultural land is of particular concern. Problems related to the preservation of the land resource potential of agriculture, caused by large-scale land disturbance, soil pollution and degradation, and loss of soil fertility, have been steadily increasing recently. At the same time, new directions of agriculture have emerged and are successfully developing in the world, which allow to eliminate the causes and move to the principles of sustainable development of agriculture. Such areas are organic agriculture, which ensures the production of environmentally friendly and safe products without depletion of soil fertility.

In order to substantiate the directions of development of agriculture focused on the production of organic products, factors have been identified that will contribute to the development of the market of organic products at the following levels: state, regional and level of agricultural organization. The need to develop the Concept of Organic Agriculture Development was argued, and in order to create favorable conditions for the development of organic agricultural production in the regions, it is necessary to develop a target program "Implementation of the biological system of agriculture in the region by 2030", approval of the Code of Fair Land User.

Key words: *lands, soils, agricultural lands, rational use of lands, land protection, organic agriculture, greening, ecosystem, degradation, sustainable development.*

Постановка проблеми. Екологізація землекористування на сьогодні є нагальною проблемою, оскільки антропогенний вплив на землю та інші природні комплекси, який постійно зростає, вимагає значних зусиль з відновлення властивостей землі. Назважаючи на еколого-економічну спрямованість землеустрою, для розвитку раціонального землекористування на сьогодні пріоритет має екологічна складова як один із напрямів вдосконалення раціонального використання та охорони земель, передусім, сільськогосподарського призначення.

Для сучасного стану землекористування характерний розвиток процесів деградації земель, який знижує ефективність землеробства та розширює території, екологічний стан яких є кризовим. Для урбанізованих територій розповсюдженим є руйнування ґрунтового покриву, забруднення та захаращення земель різними відходами. При цьому, заходи щодо запобігання негативним процесам відповідають ступеню та розмірам їх прояву, що пов'язано, перш за все, зі зниженням обсягів фінансування на екологічні цілі.

Вирішення екологічних проблем розглядається практично всіма розвиненими державами як одна з умов їх сталого існування. Однак на сучасному етапі земельної реформи, яка відбувається в Україні під час майже безконтрольного становлення ринкових відносин у земельній сфері та суперечливості земельного законодавства, ці питання не вирішуються і навіть відходять на другий план. Виникає небезпека втрати цінних екологічних територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування екологічно орієнтованого землекористування у науці земельного права України досліджували В. І. Андрейцев, Н. С. Гавриш, Н. В. Ільків, Т. О. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Т. В. Лісова, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, Т. К. Оверковська, В. Д. Сидор, Н. І. Титова, Д. В. Федчишин, С. В. Хомінець, С. І. Хом'яченко, М. В. Шульга та інші вчені. Водночас окремого дослідження правових аспектів формування екологічно орієнтованого землекористування як складової стратегії сталого розвитку в юридичній науці України проведено не було.

Мета дослідження полягає в аналізі теоретичних та практичних проблем формування екологічно орієнтованого землекористування як складової стратегії сталого розвитку для опрацювання пропозицій щодо подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.



Виклад основного матеріалу. Дотримання екологічних вимог у процесі використання та охорони земель набуває вирішального значення для збереження земельних ресурсів та навколишнього природного середовища. У правовому регулюванні земельних відносин окремим напрямом є еколого-правове регулювання, що відображає екологічний підхід до землекористування та закріплює в земельному законодавстві екологічні вимоги щодо використання земель. Аналізуючи законодавчі акти земельного законодавства України, П. Ф. Кулинич зауважує, що вимоги екологічної безпеки, які стосуються охорони і використання земель сільськогосподарського призначення, викладені надто загально і не спираються на правові механізми їхнього дотримання у процесі сільськогосподарського землекористування [1, с. 144-145]. Відповідні правові норми містяться у Земельному кодексі України, в законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про меліорацію земель», «Про пестициди і агрохімікати», «Про відходи», «Про землеустрій», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку впливу на довкілля» та ін.

Конституційно закріплено права громадян на екологічну безпеку та визнано екологічну безпеку пріоритетним принципом державної політики України [2]. У ст. 5 Земельного кодексу України також закріплений принцип пріоритету вимог екологічної безпеки [3]. Термін «екологічна безпека» законодавчо визначений у ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» як такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується запобігання погіршенню екологічної ситуації та виникненню небезпеки для здоров'я людей [4].

Позитивними кроками у справі формування екологічно орієнтованого землекористування в Україні стали прийняті Стратегії. Так, Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» вказується на необхідність впровадження екосистемного підходу в галузеву політику та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління [5]. В свою чергу, Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року спрямована збереження й відновлення родючості ґрунтів, захисту територій і населених пунктів від шкідливої дії води, досягнення й підтримання належного стану річкових басейнів, а також відновлення і збільшення площ зрошуваних земель і дренажних систем [6]. Зміст цього нормативно-правового акта підтверджує тісний взаємозв'язок між станом і дією вод зі станом земель і необхідністю його відновлення.

У документі Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку в Ріо-де-Жанейро 2012 р. «Майбутнє, яке ми хочемо» визнається економічне і соціальне значення землекористування, яке включає екологічне ґрунтокористування, що дозволить зробити його внесок у економічний ріст, охорону біорізноманіття, стале сільське господарство і продовольчу безпеку, викорінення злиденності, вирішення проблеми зміни клімату, покращення доступності і якості води. У ньому також визнано, що охорона і раціональне використання ґрунтів повинні стати центральною ланкою державних політик, оскільки стан ґрунтів визначає характер життєдіяльності людства і вирішальним чином впливає на довкілля [7].

Врахування суспільних екологічних інтересів, інтересів нинішнього і майбутніх поколінь при підготовці та прийнятті рішень – один з найсильніших імперативів концепції сталого розвитку і основних елементів принципів останнього. Екологічна складова сталого розвитку являє собою комплекс адаптивних процесів, що дозволяє асимілювати забруднення довкілля та підтримувати природний стан екосистем.

За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, станом на 2019 рік загальна площа земельного фонду України становила 60,3 млн га [8], із них сільськогосподарські землі займають 41,5 млн га, ліси та інші лісовкриті площі – 9,4 млн га, забудовані землі – 3,6 млн га, води – 2,4 млн га, інші – 3,4 млн га. Варто акцентувати увагу на тому, що за період незалежності України структура її земельного фонду значно змінилася. Зокрема, площа сільськогосподарських земель зменшилася на 2,1 млн га, скоротилася площа лісів та лісовкритих територій на 0,8 млн га, а от забудованих земель стало на 3 млн га більше. Отже, територія нашої держави характеризується високим показником сільсько-



господарського освоєння, оскільки сільськогосподарські угіддя розташовані на 2/3 території України, і це становить 19% загальної площі земель Європи. Важливе значення під час аналізу сільськогосподарського природокористування має дослідження наявної структури сільськогосподарських угідь. Станом на 01.10.2019 р. рілля посідали основне місце з площею 32 698 га, або 79,1% загальної площі сільськогосподарських угідь (або 54,2% до загальної території України, або 27% території Європи), перелоги займали 190 тис. га території, багаторічні насадження – 864 тис. га, сіножаті – 2294 тис. га, пасовища – 5283 тис. га. Наведені дані свідчать про високий рівень розораності українських земель [9].

В загальних положеннях Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» зазначається, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування, а стан земельних ресурсів України близький до критичного. Водною та вітровою ерозією уражено близько 57% території України, понад 12% території держави зазнають підтоплення. За різними критеріями забрудненими є близько 20% земель України [5]. Крім того, площі деградованих земель коливаються від 8 до 10–15 млн га. Понад 1,1 млн га земель підлягають консервації, 143,4 тис. га потребують рекультивації, 315,6 тис. га відносять до малопродуктивних угідь. Ще однією проблемою є зменшення гумусу в ґрунтах: на території лісостепу на 22%, степу – 20%, полісся – 19% [10].

На жаль, дати вичерпну характеристику якісного стану земель усіх категорій на сьогодні неможливо у зв'язку з тим, що дані про якісний стан ґрунтів і земель на регіональному рівні представлені фрагментарно або повністю відсутні. Так, наприклад, в будь-яких офіційних джерелах відсутні дані про якісний стан земель лісового фонду, водного фонду, земель промисловості, земель запасу. Відсутні дані про найважливіший показник якості сільськогосподарських угідь – їх родючість. Фрагментарність даних пояснюється відсутністю на державному рівні належного моніторингу якісного стану земельних ресурсів країни. Це багато в чому пов'язано з проведеною останніми роками земельною політикою, орієнтованою переважно на управління землею як нерухомістю, без будь-яких природоохоронних обмежень у її використанні, і зниженням уваги до землі, як до природного ресурсу, що є загальнонаціональним надбанням. Функції охорони землі як природного ресурсу ослаблені. Моніторинг земель, що проводиться, зводиться до кількісного опису використання земель, їх розподілу за категоріями, угіддями, формами власності та правовласниками земельних ділянок. Сподіваємося, що позитивні зміни у цьому напрямку відбудуться у зв'язку із підписаним нещодавно Меморандумом між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Українським Ґрунтовим Партнерством щодо цифровізації аграрної галузі та виведення аграрної політики держави на новий рівень шляхом формування єдиного інформаційного простору у сільськогосподарській галузі [11]. Оскільки саме достовірні й повна інформація щодо змін, які відбуваються у якісному стані земель, необхідна для оцінки ефективності землеохоронних програм та окремих заходів щодо охорони земель, а також забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

На сьогодні, можемо констатувати, що якісний стан земель в Україні майже всіх категорій не може вважатися задовільним. Основними негативними явищами, що призводять до погіршення якості земель, виступають: забруднення ґрунтів населених пунктів та прилеглих до них територій токсичними речовинами промислового походження; ерозія, заболочування, засолення, опустелювання, підтоплення земель усіх категорій, втрата родючості сільськогосподарських угідь внаслідок перелічених та інших негативних процесів, забруднення ґрунтів сільськогосподарських угідь пестицидами та іншими шкідливими речовинами, порушення всіх категорій земель будівельними роботами та видобутком корисних копалин.

Особливе занепокоєння викликає стан земель сільськогосподарського призначення. Останнім часом неухильно збільшуються проблеми пов'язані із збереження земельно-ресурсного потенціалу сільського господарства, спричинені масштабним порушенням земель, забрудненням та деградацією ґрунтів, втратою ґрунтової родючості. Ці проблеми умовно можна поділити на дві великі групи. До яких належать проблеми, пов'язані із: 1) деграда-



цією ґрунтів та втратою ґрунтової родючості внаслідок неправильного та виснажливого ведення сільського господарства; 2) фізичними та хімічними впливами на ґрунти, що призводять до їх порушення, забруднення, підтоплення та інших негативних явищ.

Проблеми деградації ґрунтів викликані недотриманням технологій обробітку культур, які забезпечують збереження та збільшення ґрунтової родючості. Тут можна виокремити кілька основних причин, які викликають деградацію ґрунтів. До них відносяться: недотримання системи сівозмін у землеробстві, хижацьке ставлення до землі та агрономічна неграмотність. Провідною причиною такого становища є відсутність стимулів у власників землі до збереження ґрунтової родючості. Сьогодні в Україні ведення сільського господарства здійснюється в умовах практично повної відсутності державного та громадського контролю за якістю сільськогосподарських земель, чітко встановлених екологічних обмежень та природоохоронних вимог до сільгосподарських виробників щодо збереження ґрунтів.

Крім перерахованих негативних впливів на ґрунти значну шкода ґрунтовій родючості завдає переущільнення ґрунту, викликане застосуванням важкої техніки та збільшенням способів обробки культур при їх вирощуванні; засолення ґрунту, викликане застосуванням мінеральних добрив у надмірній кількості; збільшення кислотності ґрунту, викликане припиненням вапнування ґрунтів та низку інших негативних явищ. Внаслідок подібної практики ведення сільського господарства продовжує збільшуватися деградація сільськогосподарських земель.

Таким чином, сільськогосподарське землекористування в Україні дійшло до небезпечної межі, за якою можуть відбуватися непоправні екологічні та економічні процеси. Причини такого становища полягають у недостатній поширеності в країні методів ведення сільськогосподарського виробництва, які зберігають природний потенціал сільськогосподарських земель та забезпечують ефективність їх використання одночасно. Державна політика, яка спрямована на охорону земель не функціонує належним чином, а сучасні інструменти охорони ґрунтів та земель майже не застосовуються.

У той самий час у світі виникли і успішно розвиваються нові напрями ведення сільського господарства, які дозволяють усунути причини і перейти до принципів сталого розвитку сільського господарства. Таким напрямом є органічне сільське господарство, яке забезпечує виробництво екологічно чистих та безпечних продуктів без виснаження ґрунтової родючості.

Зараз ринок органічних продуктів є найшвидшим ринком продовольства в світі. Альтернативи розвитку сільського господарства за органічним напрямком сьогодні немає. Інтенсивне природокористування призводить в кінцевому підсумку до руйнування природи. А це фундаментальна основа аграрної сфери економіки. Технічний прогрес, проникаючи в аграрну сферу, з одного боку, збільшує продуктивність ріллі, з іншого, призводить до порушення екологічної рівноваги. Органічне сільське господарство дозволяє не тільки уникнути негативних наслідків, а й відновити порушені екосистеми за рахунок використання біологічних методів підвищення родючості ґрунту і захисту рослин, а також методів збільшення біорізноманіття, що сприяє процесам самовідновлення екосистем. Отже, органічне сільське господарство – це метод вирішення екологічних проблем в аграрному секторі.

Проте розвиток органічного сільського господарства в Україні стримується відсутністю належної нормативно-правової бази, недостатньою підтримкою з боку державних органів, низькою поінформованістю споживачів і потенційних виробників і т.п. З метою обґрунтування напрямків розвитку сільського господарства, орієнтованого на виробництво органічної продукції доцільним є виявлення чинників, які будуть сприяти розвитку ринку органічної продукції на наступних рівнях: державному, регіональному і рівні сільськогосподарської організації.

Так, екологізація систем землекористування потенційно можлива тільки шляхом створення спеціалізованих сільськогосподарських організацій, які виробляють продукцію з повним виключенням засобів хімізації відповідно до міжнародних стандартів екологічного сільськогосподарського виробництва. Формування спеціалізованих агроекогосподарств і їх



інтеграційних об'єднань може стати передумовою до формування вітчизняного ринку органічних продуктів і підвищення конкурентоспроможності українського органічного продовольства на міжнародних ринках екологічних продуктів.

Визначальними факторами розвитку сільського господарства в напрямку виробництва органічної продукції на рівні сільськогосподарської організації виступатимуть: вибір напрямку переходу до виробництва органічної продукції з урахуванням наявних ресурсів виробництва і попиту на органічну продукцію; відтворення земельних ресурсів за допомогою залучення земель, які не використовуються в сільськогосподарському обігу, відновлення ґрунтової родючості і перехід до екологізації землекористування; підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва за рахунок більш високої ціни реалізації органічної продукції; входження організації в структуру зонального агроєкокластера.

При формуванні ж методологічного підходу до розвитку системи земельних відносин в напрямку сільськогосподарського виробництва органічної продукції на регіональному рівні є реальна можливість внаслідок нерівномірності факторів природно-економічних середовища привнести важливі корективи в земельні відносини. Наприклад, з метою створення сприятливих умов для розвитку виробництва органічної сільськогосподарської продукції в областях необхідно розробити і прийняти цільову програму «Впровадження біологічної системи землеробства на території області до 2030 р.», затвердити Кодекс сумлінного землекористувача.

Далі слід розробити Концепцію розвитку органічного сільського господарства, засновану на соціальній і екологічній значимості органічних методів господарювання. Внаслідок цього на державному рівні будуть визначені чіткі стратегічні і тактичні цілі планомірного розвитку сільського господарства, орієнтованого на виробництво органічної продукції, обґрунтовані конкретні способи досягнення даних цільових орієнтирів, чітко визначені заходи державної підтримки, і позначена послідовність етапів реформування системи земельних відносин заснована на органічних орієнтирах розвитку.

Концентрація земельних, матеріальних, фінансових, трудових ресурсів в напрямку розвитку сільського господарства, орієнтованого на виробництво органічної продукції, не тільки відкриває можливості збільшення виробництва вітчизняних органічних продуктів, але і дозволяє знизити залежність від імпорту, а також буде сприяти підвищенню якості та екологічної безпеки продукції, розвитку процесів диверсифікації сільського господарства і супутніх галузей АПК.

Висновки. Слід погодитися з висловленою в літературі пропозицією щодо необхідності розробки Програми розвитку земельних відносин в Україні [12, с. 20]. Підтримуємо також пропозицію П. Ф. Кулиничка щодо необхідності прийняття таких програмних документів як: Національна програма використання та охорони земельних ресурсів України, а також, за необхідності, програми і концепції розвитку землеробства, меліорації земель, використання окремих видів сільськогосподарських угідь тощо [13, с. 228-229].

Головним стратегічним завданням державної політики у сфері земельних відносин повинно бути забезпечення раціонального використання та охорони земель на основі екологізації, охорони та захисту ґрунтів від деградації, збереження та відтворення їх родючості. Найважливішими напрямками реалізації такої політики, можуть бути: 1) оптимізація сільськогосподарського землекористування шляхом виведення з інтенсивної обробки малопродуктивних та деградованих земель, удосконалення структури сільськогосподарських угідь та посівів; 2) вдосконалення земельних відносин в аграрній сфері; 3) активізація державної підтримки заходів щодо охорони земель та відтворення родючості ґрунтів; 4) повсюдне використання органічного землеробства; 5) постійний моніторинг рівня використання орних земель.

Трансформація земельних відносин має бути спрямована не тільки на зміну форм власності та господарювання, а й більш стійке використання земельних ресурсів, збереження родючості ґрунтів та забезпечення належної охорони земель.



Список використаних джерел:

1. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 2 (88). С. 79–88.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 18.02.2022).
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 18.02.2022).
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 18.02.2022).
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 19.02.2022).
6. Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2019-р#Text> (дата звернення: 19.02.2022).
7. Конференція ООН зі сталого розвитку «Ріо+20: Майбутнє, якого ми хочемо» від 20-22.05.2012 р. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/436/90/PDF/N1243690.pdf?OpenElement> (дата звернення: 19.02.2022).
8. Земельний довідник України 2020. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/705-zemelnydovidnik-ukrayini--baza-danih-pro-zemelniy-fondkrayini> (дата звернення: 22.02.2022).
9. Офіційний сайт Держгеокадастру. URL: <http://land.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2022).
10. Дугієнко Н. О. Тенденції та проблеми сільськогосподарського землекористування в Україні. *Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища*. 2020. Вип. 49. С. 232-237.
11. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua/news/zahistiti-grunti-vid-visnazhennya-dopomozhe-cifrovizaciya-silskogospodarskih-zemel-taras-dzoba> (дата звернення: 21.02.2022).
12. Шарий Г. Засуха в Україні вимагає дієвих змін земельної політики. *Землевпорядний вісник*. 2020. № 11. С. 16–20.
13. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. Київ: Логос, 2011. 668 с.

