

УДК 349.415(474)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.9>

**Попова А.О.,**

кандидат юридичних наук

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи

ORCID: 0000-0001-5558-0142

## **МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ДОСВІДУ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН У ПРАВОВІЙ ОХОРОНІ ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИМИ РЕЧОВИНАМИ**

### **POSSIBILITIES OF THE VICTORIOUS IN UKRAINE TO THE NOTICE OF THE AFFECTED REGIONS NEAR THE LEGAL PROTECTION OF LANDS DUE TO OBSTRUCTION BY NOT UNBEARABLE SPEECHES**

*В останнє десятиріччя у міжнародному праві та національних правових системах спостерігається різка «сплеск» розвитку позитивного права з чітким виділенням засад природного права, а також встановленням відмінностей між правом і законом. Водночас забезпечується і збагачується попереднє, нормативістське уявлення про право, внаслідок чого змінюється розуміння останнього, великий вплив на яке справляють загальнови-знані принципи і норми міжнародного права. Такий підхід передбачає розгляд права в динаміці. Йому відводиться роль не тільки регулятора суспільних відносин, а і юридичного інструменту, за допомогою якого забезпечується захист загальнови-знаних цінностей і соціальних інтересів. Так, в Україні для розв'язання проблем у галузі право-вої охорони земель використовуються правові засоби усіх рівнів. Однак питання, пов'язані зі встановленням зв'язку цих засобів із міжнародними та національними правовими системами, їх місця, ролі і функцій в цих систе-мах і системі національного законодавства, досліджені недостатньо. У зв'язку з цим у статті розглядається специфіка й особливості правової охорони земель у країнах Балтійського регіону. Наукова цінність публікації полягає у тому, що автором дається детальний аналіз інституту правової охорони земель у кожній із наведених у статті країн. Також обґрунтовується, чому саме забруднення є небезпечними не тільки для життя і здоров'я, а й для земельних ресурсів загалом.*

*Обґрунтовано, що реалізація в Україні законодавства у сфері охорони земель від забруднення небезпечними відходами, з одного боку, передбачає збереження земель, а з іншого – дозволяє вдосконалити систему управління цими землями. Досвід зарубіжних країн із питань використання й охорони земель, забруднених небезпечними речовинами, може бути використано в Україні, що вплине на інвестиційний клімат у регіоні та державі загалом.*

**Ключові слова:** забруднення земель, правова охорона земель, небезпечні речовини, екологічне право, екологічна реформа.

*In the last decade, there has been a sharp surge in the development of positive law in international and national legal systems, with a clear identification of the main provisions of natural law? As well as the establishment of differences between law and legal norms/ At the same time, the previous, normative concept of law, this rule is so increasing, as a result, in which greatly influenced by generally recognized principles and norms In this approach foresees the consideration of law in dynamics. Moreover, it is assigned by role not only a regulator of public relations but they are including a legal in instruments with the help which including the protection of common human values and social interests is ensured/ Although in Ukraine legal means of all levels are used to consider problems in the field of legal protection of land resources. However, the issues related to establishing the connection of these funds with international and legal systems, their place, role and functions in this systems and the system of national legislation have not been sufficiently studied. The article researches the concept and principles of the legal protection of land that has been polluted by hazardous substances not only in our country but in the countries of the Baltic regions. The risk of land contamination is as follows: not only does pollution damages land plots to an extremes amount, but it has damaged some components of soil that will be deteriorate to soil fertility. It has also determined a negative influence on the land. After that, it is going to change the normal functioning of land.*

*It is substantiated that the implementation of these measures in Ukraine, on the one hand, the level of protection of lands from pollution by hazardous substances, and on the other – will improve the management system of these lands. The experience of foreign countries on the use and protection of land contaminated with hazardous substances can be used in Ukraine, which will undoubtedly affect the investment climate in the region and the country as a whole.*

**Key words:** environmental law, land law, land pollution, dangerous substances, legal protection of land, pollutant, pollution.

**Постановка проблеми.** Проблема охорони навко-лишнього природного середовища від забруднення й організації раціонального природокористування,

як визначає видатний український вчений і акаде-мік Ю.С. Шемшученко, за своїм характером є про-блемою глобальною, оскільки зачіпає інтереси всіх

країн світу [1, с. 4]. Так, в епоху науково-технічного прогресу дедалі більшого масштабу набувають суперечності у сфері нових перспектив використання й експлуатування навколишнього середовища, тим самим створюючи загрозу забруднення, отруєння людиною навколишнього середовища, включаючи земельні ресурси [2, с. 1]. У зв'язку із цим охорона навколишнього середовища – це сфера, де збігаються інтереси значної більшості країн світу. Ідея охорони навколишнього середовища реалізується тоді, коли законодавець діє не від імені матеріальних, історичних та інших цінностей, а з метою збереження і відновлення природних ресурсів для створення ідеальних умов у навколишньому природному середовищі.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Окремими аспектами цієї проблематики займалися такі визначні вітчизняні вчені, як Ю.С. Шемшученко, Г.Г. Балюк, В.І. Андрейцев, В.В. Костицький, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, А.М. Мірошніченко, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Краснова, П.Ф. Куличник, О.О. Погрібний, В.З. Янчук, В.Ю. Уркевич, Т.Є. Харитоновна та ін.

**Мета статті** полягає в дослідженні проблем правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами у країнах пострадянського простору.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні екологічні проблеми України значною мірою зумовлені тим, що протягом радянського періоду розвитку її територія була однією з найбільш техногенно навантажених. Займаючи лише 3% території колишнього Радянського Союзу, Україна формувала приблизно 23% загального валового внутрішнього продукту, що загалом призвело до значних регіональних змін ландшафтів, поверхневого стоку і значного погіршення якості основних ресурсів, необхідних для життєдіяльності людини. Негативній екологічній ситуації у країні сприяли і такі фактори, як нераціональне використання природних ресурсів, розвиток екологічно небезпечних галузей промисловості, слабе фінансування природоохоронних заходів [3, с. 22–23]. Так, забруднення земель промисловими підприємствами, нераціональне використання агрохімікатів і хімічних засобів захисту рослин призводило до нагромадження токсикантів, у тому числі важких металів, пестицидів, нафтопродуктів, радіонуклідів. Найбільші забруднення ґрунтів мають місце навколо великих промислових підприємств і транспортних артерій, де нерідко формуються техногенні пустелі [4]. Подібне забруднення є найбільш гострою й актуальною екологічною проблемою, оскільки більшість підприємств знаходяться в густонаселених містах і пунктах, у таких зонах проживає постійно близько 60% населення.

У зв'язку з цим одним із найважливіших чинників сьогодення, який сприяв би вдосконаленню правової охорони земель, у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами в Україні, є врахування

позитивного досвіду тих пострадянських держав, котрі мають практичну спрямованість у законодавчому плані й ефективні у правозастосовній діяльності, що стосується охорони земель. Саме тому необхідне дослідження й узагальнення досвіду становлення та розвитку правового регулювання у сфері охорони земель, у тому числі від забруднення небезпечними речовинами, у країнах пострадянського простору, адже ця проблема не знає адміністративно-територіальних кордонів і виходить за межі однієї держави.

Так, Україна та пострадянські держави Балтійського регіону з огляду на географічний і культурний фактори належать до двох різних груп: Східноєвропейські держави та Балтія. Протягом багатьох століть між ними зберігається тісний зв'язок, що ґрунтується на спільності історичних, культурних, економічних і географічних факторів. Специфіка регулювання охорони земель і ґрунтів у сучасному законодавстві держав колишнього СРСР зумовлена необхідністю вирішення законодавчим шляхом охорони земель від забруднення чи суміжних із цим проблем, які виникають у таких випадках: 1) виснаження ґрунтів набирає загрозливих як для довкілля, так і для господарства держави розмірів; 2) наслідки аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Отже, виснаження ґрунтів і забруднення земель, а також необхідність їх рекультивувати як підстава для розвитку законодавства про охорону цього природного ресурсу вплинули на формування системи екологічного права як в Україні, так і в Естонії та Литовській республіці.

Проводячи порівняльний аналіз земельного законодавства країн пострадянського простору Балтії щодо охорони земель від забруднення небезпечними речовинами з аналогічними земельно-правовими нормами ЗК України, зауважимо, що за часів Радянського Союзу країни Балтії вже мали значні переваги перед іншими радянськими республіками, насамперед за рахунок інвестицій у більш розвинену економіку, також важливим є той факт, що ці країни вже є членами європейського співтовариства.

Екологічні імперативи щодо охорони земель від забруднення небезпечними відходами закріплені у країнах Балтії на конституційному рівні. Так, Конституція Естонської Республіки у ст. 28 закріплює право на охорону здоров'я, а безпечно для життя і здоров'я довкілля є базисом для гарантування цього фундаментального права [5]. Тому ст. 40 Земельного кодексу Естонської РЕСР регламентовано, що землекористувачі зобов'язані раціонально використовувати надані їм земельні ділянки, не здійснювати на своїй ділянці діянь, які порушують інтереси сусідніх землекористувачів. Також заборонялося використання землі для отримання нетрудових доходів.

У ч. 3 ст. 40 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено, що підприємства, організації

й установи, котрі розробляють родовища корисних копалин відкритим чи підземним способом, проводять геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи на виділених їм у тимчасове користування сільськогосподарських землях чи лісових угіддях, зобов'язані за свій рахунок приводити ці земельні ділянки у стан, придатний для використання в сільському, лісовому чи рибному господарстві, а при проведенні вказаних робіт на інших землях – у стан, придатний для використання їх за призначенням. Приведення земельних ділянок у придатний стан проводиться в ході робіт, а за неможливості цього – не пізніше, ніж протягом року після завершення робіт.

У ч. 4 ст. 40 цього Земельного кодексу Естонської Республіки також зазначалося, що підприємства, організації й установи, які здійснюють промислове чи інше будівництво, розробляють родовища корисних копалин відкритим способом, а також проводять інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриву, зобов'язані знімати та зберігати родючий ґрунтовий шар з метою його використання для рекультивациі земель і підвищення родючості малопродуктивних угідь [6].

Далі розглянемо чинну Конституцію Литовської Республіки та порівняємо її із Земельним кодексом Литовської Радянської Соціалістичної Республіки. У ч. 1 ст. 54 Конституції Литовської Республіки встановлено, що держава турбується про охорону навколишнього природного середовища, тваринного і рослинного світу, окремих природних об'єктів і територій, що мають особливу цінність, здійснює нагляд у цілях дбайливого використання, а також відновлення і примноження природних ресурсів. У ч. 2 ст. 54 Конституції Литовської Республіки передбачено, що законом забороняється виснажувати і забруднювати землі та її надра, водні ресурси і повітря, а також спричиняти негативний вплив на навколишнє природне середовище і, як наслідок, збіднювати тваринний і рослинний світ. Далі підкреслимо, що основи конституційного регулювання охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і земельних ресурсів, відображені у Земельному кодексі Литовської Республіки [14].

У Земельному кодифікованому законі Литовської Республіки виділено главу 5 «Охорона земель та підвищення родючості ґрунтів», де правові норми у сфері охорони земель від забруднення небезпечними речовинами передбачені ст. 34, 38 Земельного кодексу Литовської РСР. У ч.1 ст. 34 Земельного кодексу Литовської РСР встановлено, що землекористувачі зобов'язані проводити ефективні заходи щодо підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних заходів щодо попередження вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати заболочування, забруднення

земель, у тому числі небезпечними речовинами, а також інших процесів, що погіршують стан земель. У ч. 2 ст. 34 цього нормативно-правового акта зазначається: заходи щодо охорони земель, спрямовані на докорінне покращення земель, передбачаються у державних планах розвитку народного господарства і здійснюються відповідними міністерствами, відомствами та землекористувачами.

Зауважимо, що у ч. 1 ст. 38 Земельного кодексу Литовської Радянської Соціалістичної Республіки встановлювалося, що промислові та будівельні підприємства, установи й організації зобов'язані не допускати забруднення сільськогосподарських або інших земель виробничими та іншими відходами, а ч. 2 ст. 38 передбачалося, що обов'язок не допускати забруднення сільськогосподарських та інших земель стосується також і громадян [7].

Надалі Урядом Литовської республіки було прийнято постанову «Про рекультивацию земель і збереження родючого шару ґрунту» від 14 серпня 1995 р. На підставі цієї постанови власники і користувачі земель, а також інші фізичні та юридичні особи, виконуючи роботи, які тягнуть за собою забруднення земель, зобов'язані зберігати знятий родючий шар ґрунту і використовувати його для покращення малопродуктивних сільськогосподарських угідь. Фізичні та юридичні особи, експлуатуючи корисні копалини, а також виконуючи інші роботи, зобов'язані рекультивувати порушені площі в сільськогосподарські угіддя, а за неможливості – у водойми. Однак необхідно звернути увагу на те, що відповідно до постанови ця вимога діє не завжди, оскільки: 1) земельну ділянку, на якій є порушена земля, в установленому порядку дозволено використовувати за іншим цільовим призначенням, без рекультивациі цієї землі; 2) площі порушених земель підлягають забудові згідно із планами або використовуються для будівництва доріг, обладнання майданчиків, розміщення інших споруд [8].

Як бачимо, багато є спільного у здійсненні правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні та Литві, оскільки земля як природний ресурс є предметом регулювання різних галузей законодавства. Переважаюча частина правових норм припадає на земельне законодавство і законодавство про охорону природи. Литва, таким чином, не відокремлюючи загального регулювання охорони земель і ґрунтів, як це зробила Грузія, більш детально підійшла до розроблення порядку рекультивациі забруднених земель як одного з основних пунктів відновлення і захисту ґрунту.

З метою удосконалення чинного законодавства України також доцільно враховувати позитивний досвід Грузії. Економіка Грузії постраждала внаслідок збройних конфліктів, що мали місце після розпаду Радянського Союзу та здобуття незалежності в 1991 р. [9].

Законодавство Грузії надалі було спрямоване як на вирішення економічних проблем, так і на захист довкілля. Так, Конституція Грузії, прийнята 15 жовтня 2010 р. та введена в дію з 1 січня 2011 р., закріплює у ч. 3 ст. 37, що всі мають право жити в нешкідливому для здоров'я навколишньому природному середовищі, а держава з урахуванням інтересів теперішнього і майбутніх поколінь забезпечує охорону навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів, сталий розвиток країни для забезпечення безпечного для здоров'я людини середовища відповідно до екологічних і економічних інтересів суспільства (ч. 4 Конституції Грузії) [10]. Сьогодні проблемними у цій державі залишаються правові процедури передачі власності на землю, принципи землекористування та правовий статус документації у сфері раціонального використання й охорони земель, що у довгостроковій перспективі може зумовити загострення потреби у створенні умов для раціонального використання земель.

Тому, проаналізувавши Земельний кодекс Грузинської РСР, знаходимо, що в ньому виділено окрему главу IV під назвою «Охорона земель і підвищення родючості ґрунтів». У ч. 1 ст. 29 Земельного кодексу Грузинської Радянської Соціалістичної Республіки зазначено, що землекористувачі зобов'язані проводити ефективні заходи щодо охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних заходів, попередження вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати забруднень, засолення, заболочення, заростання їх бур'янами, а також інших процесів, що погіршують стан ґрунтів.

Земельний кодекс Грузії у ч. 2 ст. 29 встановив, що заходи з меліорації й охорони земель, полезахисного лісонасадження, з боротьби з ерозією ґрунтів, спрямовані на докорінне покращення земель, передбачені в державних планах розвитку народного господарства і здійснюються відповідними міністерствами та землекористувачами. Згідно з ч. 1 ст. 30 цього нормативно-правового акта спеціальній охороні підлягають сільськогосподарські угіддя, особливо зрошувані землі. Колгоспи, радгоспи, інші підприємства, організації й установи, що користуються землями сільськогосподарського призначення, зобов'язані охороняти, відновлювати і підвищувати родючість ґрунтів [11].

У ч. 2 ст. 30 Земельного кодексу Грузинської РСР було закріплено, що сільськогосподарські угіддя, щякію зазнають сильної ерозії, можуть бути тимчасово вилучені з інтенсивного використання тільки згідно з постановою Ради Міністрів Грузинської РСР до відновлення родючості ґрунтів. Крім цього, стю 48 визначено, що державний контроль за використанням усіх земель має своєю метою забезпечити дотримання міністерствами, відомствами,

державними, кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями й установами, а також громадянами земельного законодавства, порядку користування землею, правильності ведення земельного кадастру і землеустрою з метою раціонального використання й охорони земель.

Найбільшу стурбованість викликають проблеми, пов'язані зі збиранням і очисткою побутового сміття і промислових стічних вод. Сьогоднішні кризові явища в енергетичній сфері, поряд із соціальними проблемами, суттєвим підвищенням тарифів на електроенергію у зв'язку з недостатнім фінансуванням галузі негативно вплинули на стан майже усіх об'єктів з очистки стічних вод країни. У Тбілісі та Руставі (двох із трьох великих міст Грузії) тільки 74% від загального об'єму стічних вод проходять очистку. У Кутаїсі – третьому за величиною місті Грузії – очистка стічних вод не проводиться, тому що усі установки знаходяться у незадовільному стані. І, як наслідок, більша частина підприємств з очистки стічних вод була виведена з експлуатації, стічні води скидаються без очищення у відкриті водні об'єкти. Тому єдиним населеним пунктом у Грузії, де проводять очистку стічних вод, є місто Хашурі [12]. Як бачимо, охорона земель від забруднення для Республіки Грузія – це державна проблема, оскільки правильне і раціональне використання усіх типів ґрунтів, наявних у республіці, у тому числі засоленних, заболочених, солонцюватих, кислих і перезволожених, – це основний резерв динамічного розвитку сільського господарства й економіки загалом. Закон Грузії «Про захист ґрунтів», прийнятий 12 травня 1994 р., у ст. 2 тільки частково вирішує цю проблему, закріплюючи: 1) забезпечення цілісного ґрунтового шару, збереження і підвищення родючості земель; 2) визначення як обов'язків, так і відповідальності землекористувачів і держави у галузі охорони земель від забруднення і створення екологічно чистої продукції; 3) попередження негативних щодо застосування наслідків застосування засобів підвищення родючості ґрунтів, що ставлять під загрозу самі землі та ґрунти; 4) встановлення гранично допустимих норм і стандартів концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах.

На нашу думку, як для Грузії, так і для України із нашою множинністю законів у сфері регулювання земельних відносин необхідним є прийняття єдиного земельного кодифікованого правового акта, тому що його відсутність негативно впливає на використання й охорону земель, у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами. Важливим залишається врахування досвіду Балтійських держав щодо комплексного підходу до правового регулювання охорони земель від забруднення небезпечними відходами.

**Висновки.** Реалізація в Україні заходів щодо охорони земель від забруднення небезпечними

відходами дозволяє підвищити рівень збереження земельних ресурсів і вдосконалити систему управління у галузі охорони і використання земель. Досвід зарубіжних країн із питань використання й охорони земель, які забруднені небезпечними речовинами, може бути використано в Україні, що вплине на інвестиційний клімат у регіоні та державі загалом. Незалежно від економічного розвитку в пострадянських країнах приділяється увага земельно-правовому захисту навколишнього природного середовища. Земельні кодекси у пострадянських державах

містять розділи, присвячені охороні земель, але у деяких країнах пострадянського простору ці питання врегульовані тільки окремими земельно-правовими нормами. Таким чином відображається національний досвід правотворчості, а поряд із розглянутими відмінностями в підходах до захисту навколишнього природного середовища, закладених у земельно-правових нормах, спрямованих на такі відносини в різних країнах, значні відмінності в цій сфері виникають через традиції й особливості національних земельно-правових систем.

#### Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Міжнародні аспекти охорони природи. Київ : Вища школа. 1985 с.
2. Лисицын Е.Н. Государственно-правовое регулирование охраны окружающей среды в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Московский государственный ун-т. Москва. 1978. 20 с.
3. Забельшенский А.А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса : учебное пособие / Министерство высш. и спец. образов. РСФСР Свердловск: УрГУ, 1979. 79 с.
4. Казанчук И. Административно-правовая характеристика правоотношений в сфере окружающей природной среды в условиях европейской интеграции. *Legia si Viata*. 2015. № 8/2. С. 22–23.
5. Конституція Естонської Республіки. URL: <http://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html> (дата звернення: 17.09. 2020).
6. Земельный кодекс Эстонской ССР: Закон Эстонской ССР от 31 июля 1970 г. *Ведомости Верховного Совета Эстонской ССР*. 1970. № 25. Ст. 543.
7. Земельный кодекс Литовской ССР: Закон Литовской ССР от 30 июня 1970 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1970. № 45. Ст. 56.
8. Национальные обзоры жилищного сектора. Грузия. URL: [http://unece.org/fileadmin/DACations/CP\\_Georgia\\_ru.pdf](http://unece.org/fileadmin/DACations/CP_Georgia_ru.pdf).
9. The Constitution of Georgia. URL: [http://www.constcourt.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=19](http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=19) (дата звернення: 17.08. 2016)
10. Земельный кодекс Грузинской ССР: Закон Грузинской ССР от 13 июня 1971 г. *Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР*. 1971. № 35. Ст. 652.
11. Земельный кодекс Республики Абхазии: URL: [http://abkhazia-pr.org/files\le...on/zemelny\\_kod\\_eks.doc](http://abkhazia-pr.org/files\le...on/zemelny_kod_eks.doc) (дата звернення: 14.05.2016)
12. О защите почвы : Закон Республики Грузия от 12.05.1994 г. *Ведомости Парламента Грузии*. 1994. № 18. Ст. 368.
13. О реккультивации земель и сохранении плодородного слоя почв: постановление правительства Литвы от 14 августа 1995 г. *Ведомости Литовской Республики*. 1995. № 29. Ст. 497.
14. Конституция Литовской Республики. URL: <http://pravo.vuzlib.su> (дата звернення: 24.03.2016).