
РЕЦЕНЗІЇ

Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні: Монографія. – Одеса, 2008. – 228 с.

Монографія Н. С. Гавриш присвячена правовій охороні ґрунтів в Україні. Автор приділяє увагу основним проблемам застосування різних видів юридичної відповідальності як основному атрибуту правової охорони ґрунтів.

Відомо, що Україна має загальну площу території 60,4 млн га, з яких 42,4 млн га (70,2 %) – це сільськогосподарські угіддя. У свою чергу 34 млн га (81 %), що становить понад 50 % від загальної площі території України, зайнято під рілля. Таке становище у використанні земель призвело до екологічного розбалансування раціонального використання земельних ресурсів. Зважаючи на таке критичне становище в землеробстві, академік УААН В. Ф. Сайко у 1996 р. один з перших запропонував радикальні заходи щодо впорядкування шляхів охорони та раціонального використання незамінного багатства України – чорноземних ґрунтів, а саме корінне зменшення розміру площ орних земель на 10 млн га і переведення їх з ріллі в природні кормові угіддя, у тому числі 6–7 млн га на постійне залуження і близько 2 млн га під заліснення. Проблемам вдосконалення систем землеробства, збільшення за рахунок незручних земель полезахисних лісосмуг постійну увагу приділяють М. В. Зубець, В. Ф. Сайко, С. А. Балюк, А. В. Боговін, Д. Г. Тихоненко та ін.

Згідно з Державною програмою «Ліси України» на 2002–2015 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України № 581 від 29.04.02 р., необхідно створити додатково 2,5 млн га штучних лісів. У степовій зоні відновлення полезахисної лісової мережі є необхідним заходом для запобігання процесам опустелювання.

Для реалізації цієї мети постановою Кабінету Міністрів України № 977 від 16.09.09 р. була додатково затверджена Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки, у якій визначені основні напрямки збалансованого розвитку лісового господарства, спрямовані на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів.

Неудосконалене розпаювання земель з охопленням деградованих, непродуктивних, еродованих і занедбаних територій сприяло виникненню парадоксу, коли держлісгоспи втратили право створювати захисні ліси на незручних, але вже приватизованих територіях. Виділені урядом кошти для створення штучних полезахисних лісових смуг не використовуються у зв'язку з відсутністю вільних земельних площ.

Руйнування полезахисної мережі призводить до відновлення східних суховіїв і чорних бур, які вже в 2007 р. охопили південні райони України на площі 120 тис. км² (Зубець, 2008).

На початку вересня 2009 р. прояв чорних бур спостерігався в Донецькій, Херсонській, Запорізькій областях, коли рух на транспортних магістралях мав зумовлені перешкоди у вигляді сірого пилу й автомобільний потік на трасах вимушений був рухатися з включеними фарами.

Ґрунтозахисні байрачні ліси й полезахисні зелені мережі вилучені з підпорядкування держлісгоспів і передані приватникам власності на землю й орендарям без передбачення обов'язкових лісокультурних та лісогосподарських заходів. Не можна забувати, що знищення лісів у степовій зоні веде до збіднення атмосфери киснем і підвищення в атмосфері CO₂.

Знищення лісів призводить до деградації ґрунтового покриву, непередбаченої повені, підтоплення.

Відомо, що при 100%-вій лісистості поверхневий стік практично відсутній, при лісистості 60–80 % поверхневий стік становить 7 %, при 20%-вій лісистості – 60–80 % атмосферних опадів стікають по поверхні ґрунту. У степовій зоні при правильній конструкції полезахисних смуг поверхневий стік води можна повністю перетворити в глибинний. У зв'язку з цим є неприпустимим таке явище, коли в останні десятиріччя фермери масово спалюють полезахисні лісові насадження, які, як доведено сільськогосподарським виробництвом, збільшують урожай зернових культур на 10–12 ц з гектара шляхом нагромадження до 60 мм додаткової продуктивної вологи в однометровій товщі ґрунту.

Зведення лісів зумовлює процес опустелювання. Згідно з матеріалами Всесвітньої конференції ООН (Нейробі, 1977) опустелювання сприяє поглибленню засух, які несуть загибель

мільйонів людських життів і знищення десятків мільйонів голів скотини. Генеральна Асамблея ООН затвердила глобальний план дій у боротьбі з опустелюванням.

Велика робота щодо охорони природних ресурсів і збереження ґрунтів проведена на конференції ООН з питань навколишнього середовища й розвитку в Ріо-де-Жанейро.

5 березня 1992 року була прийнята Конвенція про біорізноманіття. У ході конференції підписи під Конвенцією поставили представники 153 країн світу та Європейського економічного співтовариства. Україна була однією із країн, що підписали Конвенцію Ріо-де-Жанейро 11 червня 1992 р. і ратифікувала її 29 листопада 1994 р.

Було відзначено, що на території України знищено близько 70 % цінних природних комплексів і ландшафтів.

Розробка Конвенції ознаменувала зосередження уваги на збереженні біорізноманіття як загального завдання всього людства, а також раціонального використання природних компонентів, і в першу чергу ґрунтів.

Ґрунт як підсумковий компонент біогеоценозів займає особливе положення в екосистемах. Він зв'язує ланки сонячної енергії та продуцентного фітоценозного блоку біогеоценозу.

Правовою основою охорони земель і ґрунтів є Конституція України, у якій визначено, що земля використовується й охороняється як основа життя й діяльності людини. Серед програмних документів, присвячених охороні ґрунтів, збереженню його різноманіття, необхідно виділити такі:

- Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, схвалена Законом України від 21.09.2000 р.
- Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра й поліпшення якості питної води (постанова Верховної Ради України від 27.02.1997 р.).
- Державна програма «Ліси України» на 2002–2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.02 р. (створення 2,5 млн га захисних лісів).
- Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних і осушених угідь у 2001–2005 роках і прогноз до 2010 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.11.2000 р.
- Основні напрямки земельної реформи України на 2001–2005 роки, схвалені Указом Президента України від 30.05.2001 р.
- Закон України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» (Відомості Верховної Ради, 2003, № 39, ст. 350).
- Земельний кодекс України від 25.10.01 р. (Відомості Верховної Ради України, 2002, № 34, ст. 27).
- Закон України «Про охорону земель» від 19.06.03 р. (Відомості Верховної Ради України, 2003, № 39, ст. 349).

Н. С. Гавриш, добре відомий фахівець у галузі аграрного, земельного та екологічного права, підкреслює, що тільки за останні 25 років уміст гумусу в ґрунтах зменшився в межах від 3,5 до 3,2 %, території засолених ґрунтів збільшилися на 24 %. Особливо небезпечних масштабів досягла ерозія ґрунтів. Загальна площа сільськогосподарських угідь, яка піддалася водній ерозії, становить 13,3 млн га, з них 10,6 млн га орних земель. Середньорічний змив ґрунтів з орних земель становить 15 т/га за один рік. Втрати гумусу при цьому становлять 0,5 т/га, а поживних речовин 0,6 т/га, це значно більше, ніж вноситься з добривами. Щорічно від ерозії втрачається 460 млн т ґрунту. Вітровій ерозії систематично піддається 6 млн га земель, а в роки з пиловими бурями – до 20 млн га. Унаслідок аварії на Чорнобильській АЕС забруднено 8,4 млн га сільськогосподарських земель, у тому числі 3,5 млн га ріллі й 400 тис. га природних кормових угідь та понад 3 млн га лісів.

Необхідно підкреслити як позитивний факт, що Н. С. Гавриш у роботі оцінює ґрунти як об'єкт правової охорони, розглядає актуальні питання регламентації відповідальності за псування ґрунтів, зокрема розмежування цивільної та матеріальної відповідальності.

У вступі основним чинником деградації ґрунтового покриву визначається виснажливе сільськогосподарське землекористування, що спричинене недостатнім нормативно-правовим закріпленням. Наводяться статистичні дані, які вказують на збільшення шкідливого антропогенно-техногенного впливу на ґрунти.

Перший розділ «Ґрунти як об'єкт правової охорони» має три підрозділи:

- 1.1. Законодавче визначення ґрунтів як об'єкта правової охорони.
- 1.2. Основні вимоги законодавства щодо охорони ґрунтів.
- 1.3. Організаційно-правові засоби охорони ґрунтів.

У першому розділі автор розглядає поняття «ґрунти» як правову категорію, виділивши з більш широкого поняття – землі, при цьому наголошуючи, що терміну «землі» властиві кількісні й територіально-просторові показники, а терміну «ґрунти» – якісні показники, притаманні землям сільськогосподарського призначення. Розкриває актуальне питання виокремлення

окремих складових частин землі, ґрунтів і надр як окремих об'єктів правової охорони. Засоби охорони ґрунтів виникають з еколого-правової відповідальності, що складається з двох частин: перша – це виникнення відповідальності за фактом порушення вимог охорони природного середовища, що виявляє склад конкретного правопорушення; друга – застосування санкцій відповідно до законодавства залежно від виду правовідносин.

Другий розділ «Правові засади охорони ґрунтів» має два підрозділи:

2.1. Сучасний стан законодавства щодо охорони ґрунтів.

2.2. Актуальні питання подальшого розвитку законодавства щодо охорони ґрунтів.

Цей розділ розкриває стан сучасного екологічного й аграрного законодавства, що визначає, загальні засади безпеки в сфері сільськогосподарського виробництва. Основою для таких законодавчих актів є норми визначення, норми завдання, установчі норми. Ґрунти в Земельному кодексі визначаються як об'єкт особливої охорони. Законодавча регламентація відповідальності за охорону ґрунтів не передбачена. Визначені лише обов'язки власників не допускати зниження родючості ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі, надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів, застосовувати комплекс заходів, передбачених ст. 164 Земельного кодексу.

Питання законодавчої регламентації розглянуто в Законі «Про пестициди і агрохімікати», який закріплює основним принципом пріоритетність збереження здоров'я людини та охорони навколишнього природного середовища по відношенню до економічного ефекту від застосування пестицидів й агрохімікатів. Цим законом визначені території, на яких заборонено або обмежено їх застосування. Автор зазначає, що доцільно розширити перелік територій, на яких обмежується або забороняється застосування пестицидів й агрохімікатів. А саме віднести до них землі зони міських поселень, рекреаційно-туристичні території, зарезервовані ділянки під природно-заповідні об'єкти, території з виробництва екологічно чистої продукції тощо.

Аналізується земельна реформа, яка передбачає зміну форми участі держави в управлінні землекористуванням: від індивідуальної опіки окремого землекористувача і турботи про економічні показники його діяльності до регламентації ступеня свободи у взаємовідносинах із землею і ролі гаранта дотримання земельного і природоохоронного законодавства. Важливим аспектом реформи є перехід правових й економічних методів управління земельними ресурсами в умовх різних форм власності на землю. Питання всебічної охорони ґрунтів, збереження й підвищення їх родючості, раціональна структура та еколого-економічна перебудова землекористування постають поряд із питаннями енергозабезпечення та водозабезпечення, структурної і техніко-технологічної реконструкції національної економіки тощо.

Пропонується передбачити систему мотивацій і стимулів економічного й організаційно-правового характеру, що сприятимуть залученню окремих земельних ділянок, зазвичай господарського призначення, у вільний господарський (товарно-грошовий) обіг на підставі апробованих історичною практикою договорів, що дасть змогу обирати власників-товаровиробників, економічно спроможних забезпечувати здійснення заходів щодо відтворення та охорони ґрунтів, використання земель для рентабельної й прибуткової діяльності та своєчасного надходження від них податкових та інших обов'язкових платежів до бюджету, спрямування інвестицій у новітні технології та екологічно безпечні засоби обробітку і використання ґрунтів.

Не врегульовано є відповідальність за неправильне зберігання знятого родючого шару ґрунту, що спричинює його псування або знищення, установлюючи не лише адміністративну, але й цивільно-правову відповідальність, зважаючи на відносну самостійність і цінність ґрунту.

До видів забруднення ґрунту не можна віднести лише виробничі та інші відходи й стічні води, оскільки суттєвої шкоди наносять продукти хімічного захисту рослин, стимулятори їх росту, мінеральні добрива та інші препарати, застосування яких є дозволеним. Існує потреба встановлення нормативів забруднення ґрунтів хімічними речовинами, які вже розроблені, але не для всіх видів забруднення.

Третій розділ «Застосування юридичної відповідальності щодо охорони ґрунтів» складається з трьох підрозділів:

3.1. Застосування адміністративно-правової відповідальності за псування ґрунтів.

3.2. Особливості застосування матеріальної (спеціальної) відповідальності за забруднення і засмічення ґрунтів.

3.3. Умови та порядок застосування інших видів юридичної відповідальності за забруднення і засмічення ґрунтів.

Суть адміністративної відповідальності як найпоширенішого виду відповідальності за порушення земельного і природоохоронного законодавства полягає у вживанні до правопорушника уповноваженим державним органом заходів адміністративного примусу. Адміністративна відповідальність – це відповідальність перед державою, яка має державно-правовий характер і яка настає незалежно від волі окремих індивідуумів. Особливістю адміністративної відповідаль-

ності є те, що стягнення з особи, яка винна у недоцільному використанні землі, накладають певні виконавчо-розпорядні органи держави. На осіб, які не вжили після попередження необхідних заходів, накладається штраф.

Незалежно від виду відповідальності, до якої притягнуто порушника законодавства про охорону земель сільськогосподарського призначення і ґрунтів, він повинен відшкодувати заподіяну шкоду за загальним цивільним законодавством, незважаючи на те, що спеціальних норм про порядок відшкодування, зумовленого псуванням землі і ґрунтів, немає.

Майнова відповідальність настає, коли грубо порушуються права землекористувачів втручанням у межі земельних масивів, знищується неправомірними діями врожай, руйнується і псується верхній родючий шар ґрунту, що має чітко виражений компенсаційний характер.

Землі (ґрунтам) як об'єкту природи не властиві риси, якими наділений товар у загальноприйнятому розумінні, вона має споживчу вартість, хоча і становить цінність, задовольняючи різні потреби як суспільства загалом, так і окремих його суб'єктів.

Автор відзначає необхідність встановлення матеріальної відповідальності за стан землі для службових осіб.

До інших видів відповідальності віднесені земельно-правова та кримінальна. Прикладом земельно-правових наслідків самовільного зайняття земельної ділянки є приведення самовільно захопленої ділянки в придатний для використання чи призначення стан, якщо в процесі самовільного користування землями (ґрунтами) їм заподіяно шкоду, що впливає на їх використання за їх основним призначенням.

У Кримінальному кодексі передбачено два склади злочину, об'єктом яких є суспільні відносини, пов'язані з охороною та раціональним використанням землі: ст. 239 «Забруднення або псування земель»; ст. 254 «Безгосподарське використання земель».

Рецензована нами книга – це фундаментальна монографія, присвячена найважливішому компоненту біогеоценозу – ґрунтам. Як підсумковий компонент екосистеми ґрунт зберігає в собі всю інформацію за десятки, сотні і тисячі років. Ґрунти в Україні – незміряне багатство нашого народу. В. В. Докучаєв підкреслював: «... Я буду говорити з вами про царя ґрунтів, про головне основне багатство ... яке стоїть непомірно вище багатств Уралу, Кавказу, багатств Сибіру, – все це нічого в порівнянні з ним, немає тих цифр, якими можна було б оцінити силу і потужність царя ґрунтів, нашого російського чорнозему. Він був, є і буде годувальницею Росії» (Докучаєв, 1949, с. 328).

Недоліком у монографії можна вважати неповну розкритість проблеми захисту та відновлення лісомеліоративних заходів у степових районах України. Недостатня увага приділена охороні лісових ґрунтів. У роботі відсутні запитання для студентів, аспірантів з метою закріплення вивченого матеріалу. Недоліки в роботі зумовлені перш за все відсутністю уваги до цих проблем у науковій літературі. Правова охорона ґрунтів недостатньо врегульована в чинному законодавстві. Проаналізувавши дану роботу, необхідно зробити висновок, що розглянуті питання є своєчасними й актуальними.

У цілому наукова праця Н. С. Гавриш заслуговує значної позитивної оцінки щодо систематизації правового підходу до збереження, відновлення, раціонального та дбайливого відношення до ґрунту.

Цей науковий твір рекомендований до опрацювання студентами, що вивчають «Екологічне право», «Аграрне право» та «Земельне право», науковцям, аспірантам, студентам, які працюють у галузі сільськогосподарського і лісового виробництва.

Н. А. Білова,
Академія митної служби України, м. Дніпропетровськ

А. С. Яценко,
Національний університет ім. Т. Г. Шевченка, м. Київ