

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.18>**Любов Красноруцька,***студентка міжнародно-правового факультету**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ ПЕСТИЦИДАМИ ТА АГРОХІМКАТАМИ

У статті досліджено проблему забруднення земельних ресурсів пестицидами та агрохімікатами. Встановлено законодавче визначення поняття «пестициди та агрохімікати», проаналізовано, на яких етапах поводження з даними речовинами відбувається шкідливий вплив на землі. Визначено правові проблеми охорони земель від забруднення пестицидами та агрохімікатами, запропоновано шляхи їх вирішення. Розглянуто правові форми охорони земель, надано рекомендації щодо їх застосування на практиці.

Ключові слова: пестициди, агрохімікати, забруднення, земельні ресурси, поводження, охорона.

Постановка проблеми. Конституція України проголошує землі національним багатством, що перебуває під особливою державною охороною (ст. 14) [1]. Раціональне використання й охорона земель – важлива екологічна та соціально-економічна передумова сталого розвитку суспільної формації. Тому натепер особливого характеру та гостроти набули питання щодо раціонального використання та охорони земель, які мають унікальне значення – земель сільськогосподарського призначення.

Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей [2].

На жаль, екологічний стан цих земель в Україні та ситуація, яка склалася у сфері їх використання, постійно погіршується. Якість земельних ресурсів знижується і наближається до катастрофічних показників.

Сільськогосподарська діяльність через свої особливості є одним із найризиковіших видів підприємницької діяльності, це призводить до того, що аграрії задля отримання високих показників урожайності вдаються до використання пестицидів та агрохімікатів, які негативно впливають на стан земель України. Саме тому питання охорони земельних ресурсів набуває такої актуальності. Проте основна проблема у правовому забезпеченні охорони земель полягає в тому, що чинні норми на практиці не застосовуються та є недієвими.

Метою статті є визначення основних проблем у правовому регулюванні охорони земель від забруднення пестицидами та агрохімікатами, встановлення етапу поводження з пестицидами та агрохімікатами, на якому відбувається забруднення земель, враховуючи екологічно небезпечний характер даних речовин, а також аналіз чинного законодавства України про охорону земель та надання рекомендацій з удосконалення правового забезпечення охорони земель від забруднення пестицидами та агрохімікатами в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-правовим підґрунтям даного дослідження стали праці багатьох вітчизняних вчених у галузі земельного, екологічного, аграрного права, які досліджували проблему використання пестицидів та агрохімікатів, а також правове регулювання охорони земель від забруднення цими речовинами. До них можна віднести, зокрема, таких, як: Г.І. Балюк, О.С. Лисанець, П.Ф. Кулинич, Т.К. Оверковська, В.Ю. Уркевич, Я.Я. Улинець та ін.

Виклад основного матеріалу. Негативні зміни стану землі, її забруднення, деградація, спустошення, зниження родючості, засолення, підтоплення і т. д., що відбуваються під впливом промислової, будівельної, сільськогосподарської, гірничодобувної та іншої господарської діяльності, загалом ведуть до погіршення якості навколишнього середовища. Однак, незважаючи на це, і в земельному, і в іншому законодавстві норми про охорону земель залишаються переважно декларативними.

У результаті цього площі деградованих, малопродуктивних та забруднених земель

з кожним роком збільшуються, про що незаперечно свідчить інформація природоохоронних органів: Міністерства екології та природних ресурсів України, центральних органів влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Так, за даними останньої Національної доповіді Мінприроди про стан навколишнього природного середовища в Україні, загальна площа малопродуктивних та сильно деградованих земель, які потребують консервації, становить 1,1 млн. га, з них 644 тис. га – деградовані, 435,4 тис. га – малопродуктивні і 11,9 тис. га – техногенно забруднені землі [3]. Станом на 1 січня 2017 року дана ситуація не покращилася [4].

Спостерігається неухильне скорочення особливо цінних сільськогосподарських земель і земель, зайнятих лісами, природними ландшафтами, інших земель, щодо використання яких встановлено заборони чи обмеження на здійснення господарської діяльності.

Безумовно, однією з причин наявності значних площ непридатних земель в Україні слід визнати недостатність, неконкретність, фрагментарність і безсистемність як правових норм, так і технічних вимог з охорони земель в процесі здійснення господарської діяльності, в тому числі сільськогосподарської.

Як відомо, значну шкоду якісному стану земель завдає забруднення їх хімічними та іншими речовинами, перевищення нормативів застосування яких, замість користі, завдає шкоди не лише земельним ресурсам, а й природі взагалі. Натепер найбільш масштабним і вагомим за наслідками є хімічне забруднення. Із великої кількості речовин-забруднювачів наслідки забруднення земель хімічними речовинами на зразок пестицидів є найбільш активними й екологічно значимими за своїм токсико-біологічним ефектом. Відомо, що характерною особливістю пестицидів є їх висока біологічна активність і токсичність по відношенню до живих організмів. Звідси випливає, що будь-яка діяльність із застосуванням пестицидів являє собою загрозу для тварин та людини.

Вважаємо за доцільне спочатку визначити сутність поняття «забруднення земель». Законодавче визначення поняття «забруднення земель» наведено в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5], згідно з яким забруднення земель являє собою накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних

змін (ст. 1). Так, наприклад Т.К. Оверковська надає таке поняття забруднення земель: «це погіршення якісного та кількісного стану земель шляхом проникнення у землю різних забруднюючих речовин внаслідок господарської діяльності людини або інших антропогенних навантажень чи збільшення вмісту речовин, які характерні для складу незабрудненого ґрунту, тобто вміст яких перевищує природний фон. У свою чергу, це зумовлює неможливість використання земель за цільовим призначенням» [6].

Щодо поняття пестицидів та агрохімікатів, то, відповідно до ст. 1 Закону України «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995, пестициди – це токсичні речовини, їх сполуки або суміші речовин хімічного чи біологічного походження, призначені для знищення, регуляції та припинення розвитку шкідливих організмів, внаслідок діяльності яких вражаються рослини, тварини, люди і завдається шкода матеріальним цінностям, а також гризунів, бур'янів, деревної, чагарникової рослинності, засмічуючих видів риби. Агрохімікати – це органічні, мінеральні і бактеріальні добрива, хімічні меліоранти, регулятори росту рослин та інші речовини, що застосовуються для підвищення родючості ґрунтів, урожайності сільськогосподарських культур і поліпшення якості рослинницької продукції [7].

Як ми вже зазначали вище, забруднення земель пестицидами та агрохімікатами відбувається загалом внаслідок сільськогосподарської діяльності. У законодавстві чіткого поняття даної діяльності не визначено, лише у Наказі Міністерства Фінансів про ведення бухгалтерського обліку в секторі «Біологічні активи» вказано, що це процес управління біологічними перетвореннями з метою отримання сільськогосподарської продукції та/або додаткових біологічних активів [8]. Наприклад, специфічне визначення сільськогосподарської діяльності дає В.М. Єрмоленко. На його думку, це зумовлена суспільними потребами і суспільним поділом праці активність сільськогосподарських товаровиробників, що забезпечується використанням відповідного ресурсного потенціалу та виявляється у діях із виробництва сировини, продукції рослинництва і тваринництва, її первісної переробки, реалізації та виробничого споживання, які здійснюються у специфічних умовах, що визначаються сукупністю природних, технологічних, соціально-економічних та юридичних факторів [9].

Забруднення земель пестицидами та агрохімікатами відбувається в процесі поводження з ними виробників сільськогосподарської продукції. Так, Я.Я. Улинець поділяє поводження з небезпечними речовинами на

декілька етапів [10]. По-перше, виготовлення нових зразків пестицидів та агрохімікатів.

Другий етап полягає в реалізації та транспортуванні пестицидів та агрохімікатів. Здійснюються такі дії: закупівля, транспортування, реалізація, торгівля зазначеними хімікатами. І ми вважаємо, що ланцюг забруднення земель починається з цього етапу, адже компанії, які займаються продажем агрохімікатів, часто порушують законодавство, продаючи фальсифікати, які завдають істотну шкоду навколишньому середовищу через шкідливі речовини, які містяться у їх складі та не відповідають встановленим нормам.

Третій етап включає використання пестицидів та агрохімікатів. Порядок їх використання встановлюється Законом України «Про пестициди і агрохімікати» та іншими підзаконними нормативно-правовими актами. На цьому етапі користувачі земель порушують встановлені нормативи зберігання та використання хімічних речовин, перевищують норми застосування, що призводить до забруднення земель.

Четвертий етап – вилучення, утилізація, знищення і знешкодження пестицидів та агрохімікатів. Він регламентується такими нормативно-правовими актами, як Постанова КМУ «Про затвердження Порядку вилучення, утилізації, знищення та знешкодження непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів та тари від них» [11] та інші. Проте основна проблема полягає в тому, що половина підприємств, які мають ліцензії на небезпечні відходи, насправді не мають потрібної матеріально-технічної бази для того, щоб утилізувати такі відходи у спосіб, безпечний для довкілля. За дослідженнями Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина», з 17 ліцензіатів, до яких громадська організація звернулася із запитом щодо того, що вони роблять із небезпечними відходами, жодне підприємство не дало відповіді [12].

Ситуація, що склалася з охороною земель від забруднення та псування, потребувала і потребує дієвих засобів впливу, зокрема, правового характеру. У галузі охорони і збереження земельних ресурсів нам потрібно вирішити три завдання: максимально зменшити забруднення земель та шкоду, яка завдається їм діяльністю аграріїв, зберегти родючість земель та стимулювати аграріїв до охорони земель. Цього ми можемо досягти шляхом встановлення дієвих правових заселів.

З'ясування потребує співвідношення понять «правова форма» та «правовий засіб». Вважаємо, що це тотожні поняття. Адже, як зазначає П. Рабінович, правові засоби – то інституційні утворення (установлення, фор-

ми) правової дійсності, які у своєму реальному функціонуванні, використанні в спеціальній правовій діяльності призводять до досягнення певного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, моральних та інших завдань і проблем, що стоять перед суспільством і державою на сучасному етапі [14].

А правова форма, на думку Т.В. Оверковської, це правове явище, яке закріплено в правовій нормі, має обов'язковий характер, сприяє реалізації правових вимог та має відповідний вплив на вирішення проблем у відповідній сфері [6].

Щодо того, які ж форми правового впливу застосувати, О.С. Лисанець, наприклад, зазначає, що важливими формами правової охорони земель від забруднення повинне бути ведення обліку відходів та їх паспортизація, системний моніторинг стану природних ресурсів. Для своєчасного реагування на виявлені випадки поступового забруднення земель в Україні необхідно використовувати дані звітів про оцінку впливу сільськогосподарської діяльності на довкілля, обстеження та прогнозування подальшого розвитку негативних явищ у сфері охорони земель [15].

Ми ж вважаємо, що серед форм правової охорони земель надзвичайно важлива роль належить державному контролю за використанням та охороною земель. Його основне завдання полягає в забезпеченні додержання всіма суб'єктами земельних відносин – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами – вимог земельного законодавства України. Саме завдяки контролю за використанням та охороною земель здійснюється моніторинг виконання положень чинного законодавства, забезпечується попередження земельних правопорушень, виявляються відхилення від норм чинного законодавства у використанні земельних ділянок громадянами та юридичними особами, а також надаються вказівки щодо усунення земельних правопорушень та за необхідності приймаються рішення щодо притягнення осіб, які допускають зазначені порушення, до юридичної відповідальності [16].

По-друге, необхідно стимулювати власників земель і землекористувачів до впровадження землеохоронних заходів через механізм економічного стимулювання, а також впливати на них через механізм оподаткування земель сільськогосподарського призначення (зокрема, дозволяти сплачувати фіксований сільськогосподарський податок та застосовувати пільговий режим оподаткування лише тим землекористувачам, які впроваджують заходи щодо родючості ґрунтів) [5].

Ще одним дієвим механізмом є моніторинг. Вважаємо, що доцільно спочатку оновити карти, які були складені 20-30 років назад, та запровадити новітню ефективну систему, яка має в своєму арсеналі цифрові карти екологічного стану ґрунтів, їх біопродуктивності, вмісту гумусу і мінеральних речовин; типи і характеристики ґрунтів; карти кліматичних, гідрологічних умов та інше.

Та, звичайно, має бути встановлено заборону та обмеження на діяльність, що може негативно вплинути на якісний стан земель, і застосовано юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства.

Необхідно зазначити, що вищенаведені форми охорони земель передбачені чинним законодавством, проте вони сьогодні є недієвими через неправильне застосування. Вважаємо, що застосування правових форм охорони земель від забруднення пестицидами повинно відбуватися комплексно, у тісному взаємозв'язку.

Висновок

Підсумовуючи, варто наголосити, що конституційні положення і норми земельного законодавства стосовно правової охорони земель як основного національного багатства потребують удосконалення. Процес забруднення земель можливо зупинити шляхом встановлення в законодавстві та правильного використання дієвих правових механізмів охорони земельних ресурсів. Вважаємо, що законодавцю та органам влади потрібно звернути увагу на такі форми охорони земель, як: 1) контроль за їх використанням; 2) заохочення підприємців до охорони земельних угідь від забруднень; 3) моніторинг земель за оновленою системою. На нашу думку, комплексне застосування вищезазначених форм охорони земельних ресурсів знизить рівень забруднення пестицидами та агрохімікатами і покращить якісний стан земель.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
3. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Укра-

їні у 2015 році. URL: <https://menr.gov.ua/news/31768.html>

4. Про Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>

5. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 28 грудня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>

6. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008. 213 с.

7. Про пестициди і агрохімікати : Закон України від 2 березня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86/95-%D0%B2%D1%80>

8. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 136 «Біологічні активи» : наказ Міністерства Фінансів від 15 листопада 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1478-17>

9. Єрмоленко В. М. Категорія «сільськогосподарська діяльність» в аграрному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 4. С. 124-127.

10. Улинець Я.Я. Правове регулювання поводження з пестицидами та агрохімікатами в Україні. *Юридичний електронний журнал*. 2016. № 6. С. 128-131.

11. Про затвердження Порядку вилучення, утилізації, знищення та знешкодження непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів та тари від них. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-96-%D0%BF>

12. URL: <http://uacrisis.org/ua/67211-kontrol-nebezpechni-vidhody>

13. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 28 грудня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>

14. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. 5-те вид., зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.

15. Лисанець О. С. Правові засади охорони земель від забруднення та псування. *Теорія і практика правознавства*. 2014. № 2. С. 27.

16. Кулинич П.Ф. Правова охорона земель. Земельне право України : підручник / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2008. С. 349-380.

В статье исследована проблема загрязнения земельных ресурсов пестицидами и агрохимикатами. Установлено законодательное определение понятия «пестициды и агрохимикаты», проанализировано, на каких этапах обращения с данными веществами происходит вредное воздействие на земли. Определены правовые проблемы охраны земель от загрязнения пестицидами и агрохимикатами, предложены пути их решения. Рассмотрены правовые формы охраны земель, даны рекомендации по их применению на практике.

Ключевые слова: пестициды, агрохимикаты, загрязнения, земельные ресурсы, обращения, охрана.

The article deals with the problem of pollution of land resources with pesticides and agrochemicals. Legislative definition of the concept of "pesticides and agrochemicals" was established, it was analyzed at what stages of handling of these substances there is a harmful effect on the earth. The legal problems of protection of land from pollution by pesticides and agrochemicals are determined, ways of their solution are offered. The legal forms of land protection are considered, recommendations on their application in practice are given.

Key words: pesticides, agrochemicals, pollution, land resources, behavior, protection.