

Н. Гавриш,

кандидат юридичних наук, доцент, кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ І ГРУНТІВ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ

Інтенсивна діяльність людини в населених пунктах веде до суттєвої і часто незворотної зміни навколишнього природного середовища, що спричиняє зміну рельєфу і гідрографічної сітки, природна рослинність змінюється створеними людиною агроценозами, формується специфічний тип міського мікроклімату, внаслідок збільшення площ забудови і штучних покриттів знищується або сильно змінюється ґрунтовий покрив. Усе це призводить до утворення специфічних ґрунтів, які називають «міські», або «урбаноземи».

Міські ґрунти на сьогодні зазнають сильного антропогенного впливу у зв'язку з бурхливим розвитком міської інфраструктури та індустріалізації. Виникнення, ріст і активізація міст і мегаполісів, переважання в регіонах міського населення зумовлюють суть урбанізації.

На урбанізованих територіях на початку третього тисячоліття, за оцінкою виконкому ЮНЕП, проживало близько 3,2 млрд людей на площі понад 100 млн га. До 2025 року більше 3/5 населення світу житиме на урбанізованих територіях, міське населення сягне 5,2 млрд осіб [9, 42].

За даними ФАО, для прожиття і виробництва продовольства на одну людину необхідно 0,3 га, а для його розміщення (життя, робота, відпочинок) необхідно 0,1 га. За щорічного приросту населення Землі 80 млн осіб необхідно додатково освоїти 8–10 млн га нових земель у рік.

За даними ООН, у світі втрачається з різних причин приблизно 15 млн га земельних угідь щороку. Із них у результаті ерозії зникає близько 3 млн га, під впливом антропогенних токсинів

втрачають родючість 2 млн га ґрунтів і стільки ж через затоплення, засолення та інші процеси, відчужується містами і промисловістю приблизно 8 млн га [3, 1].

За даними Державного агентства земельних ресурсів України, станом на 1 січня 2011 р. наявність земель у межах населених пунктів становить 7456 тис. га, або 12,4 % від загальної площі земель. З них земель у містах — 1322,7 тис. га, або 17,7 % від загальної площі земель у межах населених пунктів, у селищах — 560,7 тис. га, або 7,5 % від загальної площі земель у межах населених пунктів, у сільських населених пунктах — 5572,6 тис. га, або 74,8 % від загальної площі земель у межах населених пунктів.

Вперше термін «міські ґрунти» був вжитий Бокгеймом, який визначив їх як «ґрунтовий матеріал, який містить антропогенний шар несільськогосподарського походження потужністю понад 50 см, створений шляхом перемішування, заповнення або забруднення поверхні землі на міських і приміських територіях» [11, 208].

Отож, міські ґрунти, або урбаноземи — це антропогенно змінені ґрунти, які мають створений в результаті діяльності людини поверхневий шар потужністю понад 50 см, утворений перемішуванням, насипанням, похованням чи забрудненням матеріалу урбаногенного походження, у тім числі будівельно-побутового сміття [2, 208].

Урбаноземи виконують у ґрунтах різні екологічні функції. У великих містах і промислових центрах до 70–90 % поверхні ґрунту запечатано асфальтобетоном, житловими і промисловими будівлями, через що значна частка за-

бруднених опадів обминає ґрунт і надходить безпосередньо через каналізацію у річкову мережу і водойми.

Виникає питання: що на даний момент може захистити міські ґрунти від негативного впливу? Це, однозначно, законодавча база, спрямована на охорону власне ґрунту як природного компонента. Вона повинна прийматися на рівні держави, областей, міст, районів, але обов'язково з урахуванням географічного положення, клімату і багатьох інших індивідуальних особливостей. Чітке виконання норм законодавчої бази допоможе захистити міські ґрунти від негативного впливу.

Охорона земель і ґрунтів населених пунктів — спеціалізований вид виробничої діяльності уповноважених органів, профільних організацій і господарських суб'єктів, що зумовлюється здійсненням системи різних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки використання земельного фонду населених пунктів в умовах раціонального, високоєфективного землекористування, а також на захист земель (ґрунтів) від негативного впливу різноманітних процесів.

Планування та організація раціонального використання земель і ґрунтів, їхньої охорони в населених пунктах проводяться у відповідності з Законом України «Про землеустрій» [5] і Законом України «Про основи містобудування» [6].

В ст. 2 Закону України «Про землеустрій» констатується, що землеустрій забезпечує розробку і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушування, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам.

Для просторового відображення характеристик стану і використання земель і ґрунтів, матеріалів територіального зонування, визначення заходів з

організації раціонального використання і їхньої охорони проводяться ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження (ст. 36), а також бонітування ґрунтів з метою отримання показників для порівняння оцінки якості ґрунтів за їхніми основними природними властивостями (ст. 37). Відповідальність за порушення законодавства у сфері землеустрою обумовлено ст.ст. 68, 69 Закону України «Про землеустрій».

При містобудуванні ґрунти в містах зазвичай залишалися без уваги й випадали зі сфери досліджень і проектування. Однак за сучасними уявленнями, роль ґрунтів і ґрунтового покриву у підтриманні сталої життєдіяльності людини в містах досить значна. У результаті містобудування частка земель з «живими» ґрунтами знижується, а з порушеними — зростає. Стає очевидним, що в умовах міст, а тим більше великих міських агломерацій, життєво необхідно вживати особливі заходи щодо забезпечення охорони ґрунтів [10, 77].

Законом України «Про основи містобудування» передбачені вимоги до містобудівної діяльності, зокрема раціональне використання земель і територій для містобудівних потреб та іншого використання земельних ділянок (ст. 5), а також відповідальність за недотримання містобудівного законодавства, зокрема недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів (ст. 25). При проектуванні, будівництві, реконструкції, експлуатації і вилученні з експлуатації об'єктів господарської діяльності в міських умовах повинні передбачатися заходи з охорони земель і ґрунтів від хімічного, радіоактивного і біологічного забруднення, від засмічення земель відходами виробництва і споживання, від підтоплення і наслідків інших негативних впливів і процесів, які зумовлюють погіршення якості земель і ґрунтів.

У процесі формування міського середовища і містобудівної діяльності під впливом будівництва значна частина земель порушується і тому рекультивація земель населених пунктів

є необхідним і суттєвим етапом їхньої охорони. Рекультивация порушених земель — це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель. Для рекультивации порушених земель, відновлення деградованих земельних угідь використовується ґрунт, знятий при проведенні гірничодобувних, геолого-розвідувальних, будівельних та інших робіт, шляхом його нанесення на малопродуктивні ділянки або на ділянки без ґрунтового покриву (ст. 166 ЗКУ). При цьому необхідно забезпечити збереження встановлених екологічних, санітарно-гігієнічних та інших нормативів якості земель і нормативів допустимих впливів на землі.

Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [8] передбачені вимоги до проектування, будівництва, розробки, виробництва і використання нових засобів виробництва і технологій, які здійснюються за погодженням з державною санітарно-епідеміологічною службою (ст. 15), а у вимогах до жилих та виробничих приміщень, територій, засобів виробництва і технологій вказується, що органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані утримувати надані в користування чи належні їм на правах власності земельні ділянки і території відповідно до вимог санітарних норм (ст. 22).

Працівники підприємств, установ, організацій, дії яких призвели до порушення санітарного законодавства, невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби, підлягають дисциплінарній відповідальності згідно з законодавством (ст. 45).

Згідно зі ст. 83 Земельного кодексу України [4] до земель загального користування населеного пункту належать земельні ділянки, зайняті майданами, вулицями, проїздами, шляхами, набережними, пляжами, парками, скве-

рами, бульварами, кладовищами, місцями знешкодження та утилізації відходів тощо. Однак в Законі України «Про благоустрій населених пунктів» [7] не міститься такого поняття, як землі населеного пункту, а існує категорія земель житлово-громадської забудови, які можуть надаватися виключно в межах населеного пункту.

Важливими заходами з охорони земель і відновлення родючості ґрунтів є стандартизація і нормування. Стаття 165 Земельного кодексу України встановлює, що стандартизація і нормування в області охорони земель і відновлення родючості ґрунтів здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти і окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо.

В сфері охорони земель і відтворення родючості ґрунтів діють такі нормативи: оптимальне співвідношення земельних угідь; якість ґрунтів; їх гранично допустиме забруднення; деградація земель і ґрунтів. У відповідності з ч. 3 ст. 165 Земельного кодексу України нормативні документи зі стандартизації в сфері охорони земель і відновлення родючості ґрунтів приймаються Кабінетом Міністрів України. Стандартизація в нашій державі регулюється Законом України «Про стандартизацію» від 12 травня 2001 р. [1, 57]. Аналіз існуючих державних стандартів у галузі охорони і раціонального використання природних ресурсів стосовно земельних ресурсів (система ГОСТ) за групами «Почвы», «Ґрунты», «Земли», «Рекультивация земель», «Ландшафты» показав, що майже всі вони потребують докорінного вдосконалення, оскільки не відповідають чинному земельному законодавству України. Недостатньо розроблені нормативи в категорії державних (ДСТУ) і галузевих (ГСТУ, ДБН) стандартів України [10, 79].

Заключною стадією охорони земель і ґрунтів населених пунктів є їх комплек-

сний благоустрій, під яким розуміють взаємопов'язане застосування засобів ландшафтної і садово-паркової архітектури, пластичної організації і покриття поверхні землі, облаштування території і її забудови обладнаннями для безпеки і зручності використання, засобів освітлення і колірної рішення ділянок території, будівель і споруд, декоративного озеленення, декоративної пластики і графіки, візуальної інформації та інших заходів. Благоустрій може проводитися як на порушених землях після проведення їхньої рекультивациі, так і на землях непорушених. Роботи з благоустрою території включають асфальтування, укладання тротуарної плитки, озеленення території, розбивку газонів, клумб, встановлення малих архітектурних форм і огорож, улаштування стоянок для автотранспорту, лавок, фонтанів, гойдалок тощо.

На стадії благоустрою можливе проведення робіт з відновлення і оздоровлення ґрунтів, роль яких в міських умовах надзвичайно важлива. Але до цього часу для земель населених пунктів нормативно не визначені ні параметри і показники екологічного стану ґрунтів, ні порядок проведення ґрунтових обстежень, хоча стан ґрунтового покриву здійснює суттєвий вплив на стан міського середовища.

Аналіз правових основ охорони земель і ґрунтів загалом і зокрема в населених пунктах засвідчує, що в процесі вдосконалення земельного законодавства проявляється тенденція до зниження урахування екологічного чинника в управлінні земельними ресурсами. Спостерігається суттєва прогалина в нормативному забезпеченні регулювання землекористування в частині оцінки негативного впливу на земельні та ґрунтові ресурси, а також у забезпеченні науково-технічною документацією, що регламентує господарську та іншу діяльність, яка може впливати на стан земель і ґрунтів.

На сучасному етапі в якості заходів першочергового значення бачиться затвердження нормативних актів, які визначають необхідність урахування

екологічного стану відповідних об'єктів у рамках державного кадастру нерухомості.

Важливим є проведення комплексу робіт з нормативного та інформаційного забезпечення оцінки і нормування екологічного стану ґрунтів і земель в цілях ведення моніторингу земель і кадастру нерухомості, обчислення і компенсації шкоди навколишньому природному середовищу в результаті землекористування. Насамперед необхідно розробити і затвердити процедуру нормування показників екологічного стану нерухомості (земель, ґрунтів), а також введення документа, в якому буде фіксуватися екологічний стан земельних ділянок, включаючи ґрунт. Таким документом може бути екологічний паспорт земельної ділянки.

Зафіксувавши вихідний екологічний стан земельної ділянки на основі екологічних показників ґрунтів, муніципальні органи будуть мати вагомий вплив на землекористувачів, які недобросовісно ставляться до своїх обов'язків з підтримання екологічної якості ґрунтів земельної ділянки. Водночас і землекористувачі отримають правові гарантії від неправомірного звинувачення в погіршенні якості ґрунтів і земель.

Необхідним також є закладення в порядок екологічної паспортизації земельних ділянок правовий і економічний механізм, який дасть змогу застосовувати заходи з регулювання землекористування дозвільного, обмежувального і стимулюючого характеру. Такий підхід повинен бути в основі розроблення правової бази для забезпечення охорони, використання і відновлення міських ґрунтів як одного з важливих природних компонентів міського середовища, підтримання їх у задовільному стані, а також для створення ефективної системи управління охороною і раціональним використанням ґрунтів, для оптимізації фінансування ґрунтозахисних і природоохоронних заходів.

Ключові слова: ґрунт, екологічний стан, правова охорона, нормативні акти, охорона земель, урбанізація.

Розглянуто питання формування правової бази раціонального використання і охорони ґрунтів населених пунктів. Встановлено, що першочерговими заходами має стати затвердження нормативних актів, які визначають необхідність урахування та оцінювання екологічного стану ґрунтів земельних ділянок і проведення екологічної паспортизації.

Рассмотрены вопросы формирования правовой базы рационального использования и охраны почв населенных пунктов. Установлено, что первоочередными мерами должно стать утверждение нормативных актов, определяющих необходимость учета и оценки экологического состояния почв земельных участков и проведения экологической паспортизации.

The question of forming the legal basis of rational use and protection of soil settlements. Established that the primary measures should be approval of regulations, that recognize the importance of considering and evaluating the ecological condition of soil lands and an environmental certification.

Література

1. Гавриш Н. С. Правовое обеспечение экологической стандартизации и нормирования в сфере охраны земель и воспроизводства плодородия почв в Украине // Экологическое нормирование, сертификация и паспортизация почв как научная основа рационального землепользования: материалы междунар. науч.-практ. конф. — М.: МАКС Пресс, 2010. — С. 55–58.

2. Герасимова М. И. Антропогенные почвы: генезис, география, рекультивация / М. И. Герасимова, М. Н. Строганова, Н. В. Можарова. — Смоленск: Ойкумена, 2003. — 268 с.

3. Деградація и охрана почв / под ред. Г. В. Добровольского. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 2002. — 655 с.

4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

5. Про землеустрій: Закон України від 22 трав. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

6. Про основи містобудування: Закон України від 16 листоп. 1992 р. // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. — Чернівці: Зелена Буковина, 2004. — С. 46–52.

7. Про благоустрій населених пунктів: Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>

8. Про санітарно-гігієнічне та епідемічне благополуччя населення: Закон України // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. — Чернівці: Зелена Буковина, 2004. — С. 59–74.

9. Лыков О. А. Проблема охраны городских почв и пути ее решения // Роль мелиорации и водного хозяйства в реализации национальных проектов: материалы междунар. науч.-практ. конф. — М., 2008. — С. 42–46.

10. Стецюк М. П. Основні напрями регулювання охорони земель в Україні / М. П. Стецюк, С. В. Процевська, С. О. Осипчук // Землеустрій і кадастр. — 2005. — № 2. — С. 74–82.

11. Bockheim J. G. Nature and properties of highly disturbed urban soils / J. G. Bockheim. — Philadelphia, Pennsylvania, 1974.