



Іван Олександрович КОСТЯШКІН

д.ю.н., професор, зав. кафедри, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8476-9583>
e-mail: kostyshkin@meta.ua

ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ ПРІОРИТЕТИ У ЗДІЙСНЕННІ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

У статті піднято проблеми забезпечення екологічної безпеки у процесі використання земельних ресурсів. Піднімається питання укладення охоронних договорів у сфері використання земель сільськогосподарського призначення. Запропоновано збереження та розширення заповідних територій як основи сталого використання земель. Особливу увагу приділено негативному впливу військових дій на стан земельних ресурсів, необхідності виявлення та обліку випадків негативного впливу на довкілля, врахування досвіду впровадження нової екологічної політики державами, що відновлювали свою економіку у післявоєнний період.

Ключові слова: екологічна безпека, військові дії, права на землю, сталий розвиток, відновлення земель

ВСТУП

Конституція України [1] закладає визначальні принципи, що є важливим дороговказом у формуванні сучасної земельно-правової політики нашої держави з метою забезпечення ефективного використання не лише земельного фонду, але водночас сталого соціально-економічного розвитку загалом. Серед таких принципів ключовими є визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, зобов'язальний характер власності та соціальну спрямованість економіки, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України.

Відповідні норми-принципи визначають особливе суспільне значення землі та обумовлюють зобов'язальний зміст права власності на неї. Земля, постаючи самостійним об'єктом права власності, знаходиться в нерозривному екологічному зв'язку з іншими природними ресурсами, невіддільна від природного середовища і підпорядковується об'єктивним законам розвитку та функціонування екосистеми. Тому неможна погодитися з М.В. Шульгою, що у визначенні поняття права приватної власності на землю екологічний фактор має бути пріоритетним і домінуючим [2, с. 95].

Водночас маємо констатувати фактично декларативний характер визначених конституційних засад у сфері використання та охорони земель. Адже за понад чверть століття з моменту прийняття Конституції законодавець не спромігся забезпечити ефективного інституційно-функціонального механізму моніторингу, контролю, а головне – особливої охорони земельних ресурсів як основного національного багатства. Переважна більшість дискусій у відповідній площині точиться навколо трансформації відносин власності на землю та обігу земель сільськогосподарського призначення, в основі якого покладено бізнес інтереси аграрних латифундій. Як наслідок, на законодавчому рівні цілком відкрито визнається, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування, а стан земельних ресурсів України – близький до критичного. Зокрема, водною та вітровою ерозією уражені близько 57 % території України, понад 12 % території держави зазнають підтоплення. За різними критеріями забрудненими є близько 20 % земель України [3]. Ще більш

катастрофічною є ситуація пов'язана з російською агресією, що призводить до забруднення або знищення ґрунтового шару, виключення його з використання через мінування території, погіршення екологічної ситуації загалом. За таких умов питання забезпечення екологічної безпеки з метою сталого використання земельних ресурсів для сьогоdnішнього та прийдешніх поколінь набуває особливої актуальності та потребує наукового обґрунтування.

На доктринальному рівні ця проблематика досліджувалася В.І. Андрейцевим, А.П. Гетьманом, П.Ф. Кулиничем, І.О. Костяшкіним, Н.Р. Малишевою, В.В. Носіком, М.В. Шульгою та іншими вченими, проте у рамках нашого дослідження проблеми екологічної безпеки розглядається як умова сталого використання земельних ресурсів, що є запорукою завершення земельної реформи та збереження ресурсів для прийдешніх поколінь.

МЕТА дослідження – розкриття науково-теоретичних і нормативних основ правового режиму здійснення еколого-обґрунтованого використання земель як умови життєдіяльності для самого власника земельної ділянки та суспільства загалом.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для досягнення поставленої мети дослідження автором застосовано комплексний підхід до аналізу питань стосовно проблем правового забезпечення екологічної безпеки у процесі здійснення права власності на землю в Україні. Під час підготовки дослідження б застосовано дві групи методів наукового пізнання – загальнонаукові (діалектичний, метод системного, логічного аналізу та синтезу, формально-логічний, структурно-функціональний та комплексного аналізу), а також спеціальні правові методи дослідження (порівняльно-правовий, конкретизації і тлумачення правових норм, формально-юридичний).

За допомогою діалектичного методу пізнання проаналізовано соціальну сутність правових норм, що покликані збалансувати суспільні та приватні інтереси на засадах сталого соціально-економічного розвитку.

Метод системного, логічного аналізу та синтезу у поєднанні з формально-логічним методом дали змогу розкрити юридичну природу та обґрунтувати пріоритет

екологічної безпеки у процесі сталого використання земель, сформулювати окремі аспекти правового режиму земель з метою збереження та охорони ґрунтів.

Структурно-функціональний метод у поєднанні з методом тлумачення та конкретизації правових норм покладено в основу формулювання конституційних засад забезпечення екологічної безпеки як основи для подальшого вдосконалення земельного законодавства.

За допомогою формально-юридичного методу виявлено також недоліки нормативного забезпечення, соціально мотивованого використання і охорони земель та визначено шляхи їх подолання.

РЕЗУЛЬТАТИ

У ст. 41 Конституції України закріплено, що використання власності не може завдавати шкоди правам та свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [1]. Отже, суб'єктивне право власності необхідно розглядати як установлену законом міру не тільки можливого, але й обов'язкового поведіння самого власника.

Зобов'язальний характер власності на землю обумовлений насамперед природним походженням землі, що є не лише частиною навколишнього природного середовища, а фактично виступає умовою існування як самої людини, так і будь-яких об'єктів флори та фауни на планеті. Тобто широке розуміння землі як територіального базису для розміщення природного та антропогенного середовища визначає особливий порядок її використання, який підпорядковано передусім охоронному змісту таких правовідносин, що обумовлено її винятковим значенням як основного національного багатства. Відтак, екологічний складник стає визначальним для забезпечення сталого використання земельних ресурсів. Екологія стає теоретичним підґрунтям поведінки людини індустріального суспільства в природі, а право – основним її регулятором [4, с. 13], відповідно, екологізацію земельного законодавства, на думку В.Л. Мунтяна, слід розглядати як процес юридичного оформлення використання землі в результаті антропогенної діяльності людини відповідно до сучасних екологічних вимог [5, с. 29].

Вищевизначені підходи є складником глобального усвідомлення та регламентації необхідності зобов'язального характеру здійснення земельної власності, що за будь-яких умов покликана гарантувати вимоги екологічної безпеки у процесі її здійснення. Резолюція ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року» від 25 вересня 2015 р., оголошує новий план дій, метою якого є виведення світу на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку [6]. Приватну ініціативу у такому випадку має бути поставлено у такі рамки правового регулювання, коли її висока ефективність з прибуткового та конкурентно здатного виробництва сільськогосподарської продукції чи надання інших послуг у сфері використання земель відповідає б суспільним інтересам зі збереження та за потреби відновлення властивостей земель та гарантування вимог екологічної безпеки загалом [7].

На жаль, земельна реформа в Україні, яку спрямовано на перерозподіл земель з одночасною їх передачею до інших форм власності, не забезпечила своєї основної

мети стосовно раціонального використання та охорони земель [3]. Якісний стан сільськогосподарських угідь стабільно погіршується. Майже на всіх землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу у ґрунтах [8, с. 158]. На державному рівні чітко декларуються проблеми екологічного характеру, що обумовлюють негативний стан земельних ресурсів. У Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель відзначається, що надмірне розширення площі ріллі за рахунок схилених земель призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення земельних угідь: ріллі, природних кормових угідь, лісів та водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і спричинило значну техногенну ураженість екосфери. Як наслідок, – прискорена деградація земельних ресурсів, їх забруднення та виснаження, і водночас виникають проблеми продовольчої безпеки для нинішнього та майбутніх поколінь. Особливо загрозливою є прогресуюча деградація та спад родючості ґрунтів-основи біосфери і сільськогосподарського виробництва. Щорічні збитки від основних видів ґрунтової деградації становлять близько 40-50 млрд грн. За рівнем кислотності, засоленості, солонцюватості, переущільнення, забруднення частина земельних ресурсів перебуває у передкризовому, а подекуди у кризовому стані з тенденцією до погіршення [9].

Серед нових сучасних викликів, які значно посилюють негативний ефект вказаної ситуації, а в переважній частині випадків стають визначальними серед факторів негативного впливу на стан забезпечення екологічної безпеки, включаючи і використання земельних ресурсів, є наслідки збройної агресії російської федерації. Як зазначають фахівці Інституту ґрунтознавства та агрохімії імені Соколовського, згідно з попередніми узагальненими оцінками загальна сума шкоди та збитків, завданих земельному фонду та ґрунтам України, становить понад 15 млрд дол. США, наголошуючи на тому, що оцінки – попередні, адже масштаби завданої шкоди та збитків ще неможливо визначити остаточно [10]. Кожна воронка у наших чорноземах де-факто є концентратором водної ерозії. Через декілька років, якщо не буде проведено ремедіаційних заходів, тобто виведення забруднювачів з ґрунтів, ми будемо мати "місячний ландшафт", особливо там, де проходили активні бойові дії [11]. Неабияку небезпеку, зокрема й екологічну, несуть також заміновані поля.

Відтак, пріоритет вимог екологічної безпеки на сьогодні постає одним з визначальних факторів як у сфері використання природних ресурсів і особливо земель, так і відновлення пошкоджених територій. Адже використання природних ресурсів і передусім земель має особливе значення у контексті забезпечення екологічно прийнятних умов життєдіяльності людини. Згідно зі ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [1]. Обстоюючи концепцію права екологічної безпеки, В.І. Андрейцева цілком слушно відзначає, що в умовах підвищеного екологічного ризику загострення екологічної ситуації і розширення можливостей настання екологічної небезпеки для людини і середовища її існування пріоритет «навколишнього середовища» поза людиною позбавлений свого життєвого значення [12, с. 16].

Тому перед Україною та світовою спільнотою стоїть надважливе завдання з узгодження суспільних інтересів та потреб приватних власників земельної ділянки, виходячи з особливостей землі як місця та умови життя та діяльності кожної людини і суспільства загалом. В умовах глобалізації усіх процесів, що відбуваються на планеті відносини стосовно здійснення права власності на землю, особливо у частині повноваження користування, ставлять власника в залежність від властивостей самих земель та стану біосфери загалом, які потребують постійного захисту, а інколи взагалі припинення антропогенного навантаження.

За таких умов створення правових засад для формування ринку земель, земельних ділянок, а відтак, розв'язку ринкових земельних правовідносин має підпорядкований і обслуговуючий характер стосовно правовідносин ефективного їх використання з тим, щоб створити у нових економічних умовах ринково-конкурентні засади для зміни нових власників земель та земельних ділянок, здатних фінансово, матеріально-технічно, екологічно, науково-консультативно забезпечити та організувати найбільш ефективне використання набутих на нових юридичних титулах об'єктів відповідно до сучасних вимог чинного законодавства з метою задоволення приватних та суспільних інтересів [12, с. 45-48.]. Слушними у цій частині є пропозиції П.Ф. Кулинич, який вважає, що кожен власник чи землекористувач земельної ділянки сільськогосподарського призначення, який займається веденням товарного сільськогосподарського виробництва, має бути зобов'язаний укласти з відповідним районним підрозділом Державної служби охорони ґрунтів договір про взаємодію у сфері охорони і використання сільськогосподарських земель, яким повинен визначитися план заходів з відновлення, збереження або підвищення якісного стану сільськогосподарських земель певного власника чи користувача (господарства) [13, с. 583]. Зміст вказаних договорів має містити істотні умови стосовно стану земель на момент їх укладення, тобто даних агрохімічної паспортизації, дотримання оптимального співвідношення культур у сівозмінах, а також дотримання інших нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів (для земель сільськогосподарського призначення), широкий спектр заходів як стимулювального характеру, так і відповідальності у разі негативного впливу на стан земельних ресурсів чи навколишнього природного середовища.

Враховуючи негативний стан земельних ресурсів, зумовлений процесами деградації ґрунтів, а подекуди опустелюванням значних територій, варто формувати загальнонаціональну земельну політику у напрямі перегляду змісту принципу пріоритету сільськогосподарських земель, шляхом збільшення площі земель незадіяних у господарському обороті. Тобто збільшення площі та недопущення вилучення має стосуватись насамперед земель рекреаційного призначення та природо-заповідного фонду, тоді як пріоритетність сільськогосподарського землекористування має реалізуватись через вжиття заходів, спрямованих на збереження та відновлення таких земель, зокрема, дотримання вимог до сівозмін, паспортизації, а в окремих випадках й їх консервації.

Іншим складником, що визначає необхідність вжиття

негайних заходів з метою гарантування екологічної безпеки у сфері використання земельних ресурсів, є подолання наслідків військових дій на значній території нашої держави. Безперечно, запорукою вжиття всіх необхідних ґрунтозахисних та ґрунтовідновлювальних заходів є звільнення окупованих територій та відновлення контролю над державним кордоном, однак уже зараз необхідно вживати усіх заходів з обліку заподіяних пошкоджень, завданих збитків та проведення необхідних заходів з охорони ґрунтів.

Зокрема, потребує усілякої підтримки ініціатива створення на базі Електронної платформи для збору інформації про завдані збитки аграрному сектору України "Екологічний шар", що надасть можливість у прив'язці до місця руйнувань отримати інформацію і про шкоду довкіллю. Важливим у цьому зв'язку є застосування дронів для оцінювання стану ґрунтів та для локалізації з визначенням точок мінування [11]. Водночас наступним кроком є визначення порядку відшкодування завданої шкоди за рахунок заблокованих активів агресора.

Важливим також є врахування досвіду впровадження нової екологічної політики державами, що відновлювали свою економіку у післявоєнний період. Особливої уваги заслуговує, зокрема, досвід Ізраїлю, Німеччини та Японії, які не лише запустили важливі екологічні програми, але й продемонстрували значне економічне зростання. Поствоєнне законодавство, зокрема, передбачало, створення національних парків та заповідників, заборони полювання, захист лісів та рослинного світу, роботи сільськогосподарського та видобувного секторів, вирішення земельного питання [12]. Такі заходи потребують подальшого більш детального дослідження з метою імплементації до українського законодавства в рамках євроінтеграційних процесів, що відбуваються у нашій державі.

ВИСНОВКИ

Отже, у сучасних умовах здійснення права власності в умовах використання земель передбачає наявність та дотримання відповідного правового режиму, що обумовлює еколого-обґрунтоване використання земель як умови життєдіяльності для самого власника земельної ділянки та суспільства загалом. До таких особливостей слід, зокрема, віднести:

збереження та збільшення площі земель як природних об'єктів, які зазнали найменшого антропогенного втручання, що передбачає пріоритет земель природозаповідного фонду з метою відтворення природних комплексів, які забезпечують прийнятне навколишнє середовище та природні умови існування людини;

запровадження охоронних договірних відносин у сфері використання земель товарного сільськогосподарського призначення між державою та власником чи орендарем таких земель з метою забезпечення якісного стану таких земель, збереження та підвищення родючості ґрунтів через визначені механізми дотримання сівозмін, районування земель, охорони земель тощо;

оцінювання негативних наслідків для земельного фонду та екологічної ситуації загалом, що зумовлено збройною агресією російської федерації, та забезпечення як відшкодування таких збитків за рахунок агресора, так і головне відновлення стану земель та інших природних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков, 1998. 224 с.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
4. Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харьков, 1975. 48 с.
5. Мунтян В.Л. Актуальність екологізації земельного законодавства України. *Право України*. 2012. № 7. С. 28–32.
6. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>
7. Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія. Київ-Хмельницький. Хмельницький університет управління та права, 2016. 429 с.
8. Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні: монографія / за ред. проф. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків, 2016. 320 с.
9. Концепція Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-p#Text>
10. Війна в Україні: як боеприпаси отруюють ґрунти. URL: <https://www.dw.com/uk/vijna-v-ukraini-ak-boepripasi-otruuuut-grunti/a-64906233>
11. Малков М. Заплющити очі не вийде: екологічна сторона продовольчої безпеки у воєнний час. *Економічна правда*, 20 липня 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/20/689366/>
12. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. Київ, 2005. 445с.
13. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ, 2011. 688 с.
14. Бойко О. Місце екології у економічному відновленні України: досвід передових держав, *Економічна правда*, 6 травня 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/05/6/686725/>

References

1. Constitution of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (In Ukrainian).
2. Shulha M.V. Actual legal problems of land relations in modern conditions. Kharkiv, 1998. 224 p. (in Russian).
3. On the Basic principles (strategy) of the state environmental policy of Ukraine for the period until 2030: Law of Ukraine dated February 28, 2019 No. 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
4. Muntyan V.L. Legal problems of rational nature management: dis. abstract ... Doctor of legal sciences: Kharkiv, 1975. 48 p. (in Russian).
5. Muntian V.L. The relevance of greening the land legislation of Ukraine. *Law of Ukraine*. 2012. № 7, pp. 28–32. (In Ukrainian).
6. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html> (In Ukrainian).
7. Kostyashkin I.O. Legal support of the social function of land ownership in Ukraine: monograph. Kyiv-Khmelnytskyi, 2016. 429 p. (In Ukrainian).
8. Problems of legal provision of sustainable development of rural areas in Ukraine: monograph / ed. A.P. Hetman, M.V. Shulha. Kharkiv, 2016. 320 p. (In Ukrainian).
9. The concept of the national target program for the use and protection of land: approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 19, 2022 No. 70-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-p#Text> (In Ukrainian).
10. The war in Ukraine: how ammunition poisons the soil. URL: <https://www.dw.com/uk/vijna-v-ukraini-ak-boepripasi-otruuuut-grunti/a-64906233> (In Ukrainian).
11. Malkov M. Nobody can close eyes: the ecological side of food security in wartime. *Economics truth*. July 20, 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/20/689366/> (In Ukrainian).
12. Andreitsev V.I. Land law and legislation of sovereign Ukraine: current problems of practical theory. Kyiv, 2005. 445 p. (In Ukrainian).
13. Kulynych P.F. Legal problems of protection and use of agricultural lands in Ukraine: monograph. Kyiv, 2011. 688p. (In Ukrainian).
14. Boiko O. The place of ecology in the economic recovery of Ukraine: the experience of advanced countries. *Economics truth*. May 6, 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/05/6/686725/> (In Ukrainian).

Ivan KOSTIASHKIN

Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8476-9583>

e-mail: kostyshkin@meta.ua

ENVIRONMENTAL AND LEGAL PRIORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF LAND RIGHTS IN UKRAINE

The paper raises the issues of ensuring environmental safety in the process of land use. Particular attention is paid to the necessity of implementing the constitutional principles of recognizing land as the main national wealth under special protection of the State, the binding nature of ownership and ensuring environmental safety. The binding nature of land ownership, which is primarily due to the natural origin of land, is revealed. The understanding of land as a territorial basis for the natural and anthropogenic environment determines a special procedure for its use, which is subordinated, first of all, to the protective content of such legal relations, due to its exceptional value as the main national wealth. Therefore, the environmental component becomes crucial for ensuring sustainable use of land resources.

The author raises the issue of concluding protection agreements in the area of agricultural land use. It is proposed to preserve and expand protected areas as the basis for sustainable land use. Particular attention is paid to the negative impact of military operations on the state of land resources, the need to identify and record cases of negative environmental impact, and to take into account the experience of implementing a new environmental policy by the states which restored their economies in the post-war period.

According to the results of the study, the peculiarities of exercising property rights in the use of land as a condition of life for the landowner and society as a whole, including preservation and increase of the area of land as natural objects that have undergone the least anthropogenic interference are outlined; introduction of protective contractual relations in the use of commercial agricultural land in order to ensure its quality condition, through certain mechanisms of compliance with crop rotation, land zoning, land protection is also covered; conducting an assessment of the adverse impacts on the land fund resulting from the armed aggression of the Russian Federation, and implementing measures to compensate for the damages and restore the condition of the affected lands.

Keywords: environmental security, military actions, land rights, sustainable development, land restoration