

**Попова А.О.,**

кандидат юридичних наук

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи

ORCID: 0000-0001-5558-0142

## СОЦІАЛЬНА ЦІННІСТЬ ЗЕМЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ЗАБРУДНЕННЮ ЗЕМЕЛЬ

### SOCIAL VALUE OF LAND AND PROBLEMS OF COUNTERACTING LAND POLLUTION

*У пропонованому дослідженні земля розглядається як природня і соціальна цінність, просторова основа існування суспільства і держави, національне багатство багатофункціонального призначення.*

*XX–XXI століття – епоха широкомасштабного використання земель у поєднанні з великим масштабами їх забруднення, що призвело до порушення природного стану величезних територій, які стали непридатними не тільки для життя або сільськогосподарського виробництва, але й для промислових потреб. Під забрудненням земель розуміється привнесення в навколишнє середовище або виникнення в ньому нових, зазвичай нехарактерних хімічних і біологічних речовин, які чинять шкідливий вплив на природні екосистеми й людину і яких природа не здатна позбутися самоочищенням. У результаті може бути завдана шкода іншим об'єктам екологічних правовідносин – рослинному світу, лісам, водам, тваринному світу, атмосферному повітрю, природно-заповідним об'єктам та ін. Забруднення земель може спричинити також тяжкі наслідки для життя і здоров'я людей, тому дослідження даної проблематики і відповідного законодавства в сучасних умовах не втрачає своєї актуальності.*

*Однією з найбільш актуальних проблем сьогодення в науці земельного права є проблема правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. До правових передумов правової охорони земель можна віднести можливість впливу на суспільні відносини в галузі землекористування за допомогою правових заходів, які слід застосовувати в тих випадках, коли бажаного впливу на суспільні відносини не можна досягнути за допомогою інших соціальних регуляторів поведінки, тобто нормами моралі, релігійними нормами, корпоративними нормами.*

*Важливою підставою правової охорони землі є висока цінність даного природного об'єкта як одна з найголовніших підстав застосування до земель правових заходів охорони, в тому числі і від забруднення небезпечними речовинами, оскільки саме нею оперує суспільна думка, визначаючи те, чи можна піддати під правову охорону відповідний об'єкт, іноді навіть раніше, ніж це зробить законодавець. Авторка обґрунтовує, що для правильного застосування правових заходів регулювання охорони земель необхідне остаточне з'ясування необхідності цього кроку та використання напрацьованих наукою механізмів. Для розв'язання таких проблем слід використовувати умови застосування правових засобів охорони, під якими слід розуміти ті обставини, від яких залежать будь-які явища. Самі умови правової охорони земель пропонується умовно поділити на три групи: юридичні, соціально-економічні, соціально-психологічні.*

**Ключові слова:** небезпечні речовини, охорона земель, правова охорона земель від забруднення, забруднення земель.

*In the proposed study, land is considered as a natural and social value, the spatial basis of existence of society and the state, the national wealth of multifunctional purposes.*

*The XX–XXI century is an era of large-scale land use combined with large-scale pollution, which has led to disruption of the natural state of vast areas that have become unsuitable not only for life or agricultural production, but also for industrial needs. Land pollution refers to the introduction into the environment or the emergence of new, usually uncharacteristic chemical and biological substances that have a detrimental effect on natural ecosystems and man and which nature is unable to get rid of self-cleaning. As a result, other objects of ecological legal relations may be damaged – flora, forests, waters, atmospheric air, nature reserves, etc. Land pollution can also have serious consequences for human life and health, so the study of this issue and relevant legislation in modern conditions is still relevant.*

*One of the most pressing problems of today in the science of land law is the problem of legal protection of land from pollution by hazardous substances in Ukraine. The legal prerequisites for the legal protection of land include the possibility of influencing public relations in the field of land use through legal measures that should be applied in cases where the desired impact on public relations can not be achieved through other social regulators of behavior; ie moral norms, religious norms, corporate norms.*

*An important basis for the legal protection of land is the high value of this natural object as one of the main reasons for applying to land legal measures to protect, including from contamination by hazardous substances, because it operates public opinion, determining whether to be subject to legal protection the relevant object, sometimes even earlier than the legislator will do. The author substantiates that the correct application of legal measures to regulate land protection requires a final clarification of the need for this step and the use of mechanisms developed by science. To solve such problems, you should use the conditions of application of legal remedies, which should be understood as the circumstances on which any phenomenon depends. The very conditions of legal protection of land are proposed to be divided into three groups: legal, social and economic, social and psychological.*

**Key words:** hazardous substances, land protection, legal protection of lands from pollution, land pollution.

**Постановка проблеми.** Охорона земель від забруднення сьогодні стає завданням глобального значення, оскільки внесення в навколишнє середовище нових нехарактерних хімічних і біологічних речовин, які чинять шкідливий вплив на природні екосистеми й людину і яких природа не здатна позбутися самоочищенням, а також експлуатація значних площ для збирання, переробки, складування або захоронення відходів міняє ландшафти, впливає на якість джерел питної води, зумовлює насичення атмосферного повітря неприємними або навіть шкідливими запахами, звужує використання земель під цілі житлово-цивільної, соціально-культурної та промислової забудови. Тому як охорона навколишнього природного середовища, так і охорона земель від забруднення охоплює ряд складових різної направленості, кожна з яких має декілька передумов виникнення передумов у цій сфері. У попередніх публікаціях авторка вже досліджувала соціальні, екологічні, економічні, технологічні, організаційні передумови охорони земель. У даному разі особлива увага приділена проблемам правових передумов охорони земель від забруднення небезпечними речовинами.

**Мета публікації** – дослідження теоретико-правових проблем протидії забрудненню земель небезпечними речовинами в Україні, аналіз правових передумов відповідної діяльності держави.

**Аналіз дослідження даної проблематики.** Саме по собі право на життя стимулює кожну людину робити все, аби не зруйнувати основи природи, які однозначно є сферою його проживання. Ось чому в Преамбулі Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» вказано на необхідність гармонійної взаємодії суспільства і природи, за якої використання природного середовища суспільством не порушує функції життєзабезпечення й інших екосистем. Так, суспільство, держава в процесі управління діяльністю не можуть ігнорувати, не брати до уваги екологічні фактори, бо це загрожуватиме настанням руйнівних наслідків, викликаних самою природою у випадку байдужого ставлення суспільства до її охорони. Тому не випадково ст. 16 Конституції України встановлює обов'язок держави щодо дотримання екологічної рівноваги на території України [1].

**Виклад основного матеріалу.** До правових передумов охорони земель слід віднести можливість впливу на суспільні відносини в галузі землекористування за допомогою правових заходів. Правові заходи слід застосовувати в тих випадках, коли бажаного впливу на суспільні відносини не можна досягнути за допомогою інших соціальних регуляторів поведінки, тобто за допомогою норм моралі, релігійних норм, корпоративних норм. Мета застосування заходів правової охорони земель спрямована на забезпечення існування належного стану землі, протидії погіршення її стану. На даний час вже

не викликає сумніву, що норми моралі та релігійні норми, які протягом тривалого часу визначали правила поведінки людини стосовно землі, не виконують свого призначення з урахуванням стану земельних ресурсів.

Передумовою запровадження широкого правового впливу у цій сфері є інтенсифікація виробничої діяльності, що, у свою чергу, призводить до необхідності застосування більш серйозних соціальних регуляторів поведінки людини, ніж норми моралі, звичаї та традиції.

Наступною передумовою правової охорони земель виступає можливість досягнення цілей у такій діяльності. Її сутність полягає в тому, що правова норма буде практично функціональною і достатньо ефективною лише тоді, коли існує об'єктивна можливість її реалізації, тобто втілення дії правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права, в їхній практичній діяльності. Будь-яка охоронна норма щодо землі повинна бути сформульована таким чином, щоб факт її існування та порушення в більшості випадків міг бути виявленим та доведеним: 1) із достатнім ступенем достовірності; 2) законними та доступними діями; 3) без шкоди для моралі та соціально позитивних міжособових зв'язків людей [5: 6, с. 35].

Іншою передумовою встановлення заходів правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами є наявність історичних традицій. Адже на всіх етапах еволюційного розвитку суспільства земля була основним джерелом існування людини і завжди виступала предметом жорсткої боротьби між людьми, війни в минулі часи також відбувалися для заволодіння землею, первісні капітали нагромаджувалися завдяки земельним ресурсам, а держава намагалася забезпечити належну правову охорону землі та прав на неї, самостійне закріплення отримала недоторканність права власності на землю.

Однак на всіх етапах історичного розвитку держави та права земля охоронялася лише як об'єкт права власності та об'єкт господарювання. Такий підхід зумовлюється тим, що рівень соціально-економічних відносин на той час не становив загрози для землі як об'єкта природи.

Таким чином, необхідність охорони земель від забруднення небезпечними речовинами, а також іншого погіршення їх якісного стану правовими заходами набула актуальності поряд із історичним розвитком нашої держави.

Важливою підставою застосування правових заходів охорони земель та користування природними ресурсами є необхідність правової гарантії охорони конституційних прав та свобод. В еколого-правовій науці правам і свободам особи, їх систематизації приділяється достатня увага, але гарантії цих прав і свобод потребують додаткового наукового дослідження.

В юридичній літературі виділяють гарантії у широкому і вузькому розумінні. У широкому сенсі під гарантіями розуміються гарантії, які охоплюють всю сферу дії наданих прав та покладення на них юридичних обов'язків відносно використання землі як природного об'єкта та володіння конкретною земельною ділянкою, а гарантії у вузькому розумінні закріплені в земельному законодавстві і охоплюють лише сферу захисту суб'єктивних прав, що впливають із них. Специфіка цих гарантій полягає в тому, що система економічних, політичних, ідеологічних гарантій права громадян на сприятливе для життя навколишнє природне середовище працює лише через юридичні гарантії, які безпосередньо забезпечують реальний правовий статус особи [4].

Сама здійснювана державою охорона земель належить до числа правових гарантій реального здійснення цих прав поряд з екологічними, соціальними, організаційними та іншими гарантіями. Ст. 50 Конституції України [1] закріплює право громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля і на відшкодування шкоди, яка заподіюється порушенням цього права. Земля, як відомо, є одним із основних елементів довкілля, і від її якісного природного стану залежить безпека всього довкілля. Заподіяння шкоди земельним ресурсам порушує право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право вільного використання природних ресурсів, у тому числі й землі [1].

Не лише юридичне закріплення правових гарантій охорони прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але й наявність механізму реалізації цих гарантій повинні стати запорукою забезпечення глобальної екологічної безпеки. Небезпека тут – це потенційна загроза виникнення збитку або іншої форми реалізації ризику (забруднення, пошкодження, псування) земельних ресурсів, що зумовлена специфікою останнього. У зв'язку із цим небезпека є ключовою характеристикою загрози, яка відображає взаємодію двох основних елементів: 1) носія загрози – земельна ділянка як об'єкт, що зазнає зниження своєї цінності внаслідок реалізації такої потенційної загрози, та суб'єкт – власник або землекористувач земельної ділянки – як особа, яка безпосередньо зазнає шкоди (збитку) внаслідок такого пошкодження; 2) навколишнього середовища, в якому функціонують як об'єкт, так і суб'єкт ризику – тобто носії загрози, які можуть провокувати її реалізацію [6; 7].

Законодавець під час визначення правових заходів охорони земель повинен враховувати відповідність носія загрози навколишньому середовищу, в якому функціонує такий носій. Це необхідно для того, щоб правильно визначати правовий режим поводження з окремими об'єктами, які можуть заподіяти шкоду земельним ресурсам. Такими об'єктами для земельних ресурсів, зокрема, є пестициди і

агрохімікати як речовини, що в сучасному агропромисловому комплексі найбільш часто контактують із земельними ділянками і водночас є потенційним джерелом небезпеки.

Основи законодавчої політики сформульовані на міжнародному рівні у Статуті ООН, у Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами, які схвалені 25-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН [2; 3].

Соціальна цінність земель також визначається важливістю землі як об'єкта права власності. Зокрема, зі змісту ст. 148 Господарського кодексу України на розвиток ст. 13 Конституції України впливає [1], що як об'єкт права власності земля належить до надбання усього Українського народу [9, с. 39]. Конституція України не випадково носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні визначає народ, який безпосередньо або через уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування реалізує цю владу, в тому числі стосовно недоторканості землі як просторової основи функціонування держави, зокрема вирішення питань щодо змін меж її території. Це виключне право народу як носія суверенітету, а тому Конституція України покладає на державу обов'язок щодо особливої охорони основного національного багатства. У цьому плані особлива охорона держави щодо земель може диференціюватися з урахуванням їх ціннісних характеристик та функціонального призначення [6, с. 166].

Зауважимо, що соціальна цінність земель визначається тим, що заходи правової охорони спрямовані на збереження та відновлення нормального та природного якісного стану землі як необхідної умови збереження екологічної рівноваги. Крім того, на ступінь соціальної цінності земельних відносин також впливає стан суспільної думки щодо шкідливості того чи іншого правопорушення. Якщо суспільна думка є негативною до порушення певних вимог норм та до наслідків такого порушення, то відповідні вимоги повинні стати правовими [6; 8]. Отже, правова охорона земель визначається соціальною цінністю, оскільки вона забезпечує екологічну безпеку суспільства. Таким чином, суспільна цінність землі, її ступінь та характер залежить від особливостей землі як елемента екологічної безпеки та об'єкта земельних правовідносин.

Для правильного застосування правових заходів регулювання суспільного життя необхідно поряд із підставами враховувати й умови застосування правових заходів охорони земель. За наявності розглянутих вище підстав застосування правових заходів охорони перед законодавцем постає проблема остаточного з'ясування необхідності цього кроку та використання напрацьованих наукою механізмів якісної розробки необхідної правової норми. Умови

правової охорони земель можна уявно поділити на три групи: юридичні, соціально-економічні, соціально-психологічні.

Аналізуючи чинне законодавство щодо встановлення правових заходів охорони земель, можна виділити такі форми реалізації загрози, які мають місце щодо земельних ресурсів: господарська діяльність, меліорація, використання осадів стічних вод, застосування пестицидів та агрохімікатів, здійснення господарської діяльності, пов'язаної зі зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням відходів, містобудівна діяльність, застосування нових технічних засобів і технологій, радіоактивне забруднення [9].

Таким чином, викладені вище передумови різного характеру в сукупності створюють основу організації належної правової охорони земель від забруднення правовими, екологічними, економічними, технологічними, організаційними та іншими способами. Їх необхідно враховувати і за можливості перетворювати в реальні дії щодо здійснення відповідних природоохоронних заходів, не ігноруючи об'єктивні умови і фактори екологічного, соціального, економічного та іншого порядку, оскільки природа жорстко наказує тих, хто порушує природні і правові закони. Тому задача правової охорони навколишнього середовища, як сказано у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» [4], – забезпечити попередження і ліквідацію негативного впливу господарської та іншої діяльності на довкілля та реалізацію політики охорони навколишнього середовища й земельні ресурси в цілому, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних із історико-культурною спадщиною.

Суспільна думка в Україні щодо нетерпимості та неприпустимості пошкодження земель сформувався досить давно. Послідовно приходило масове усвідомлення того, що землі потребують охорони. Так, у радянські часи ставлення до землі було споживачьким, вона розглядалася лише як об'єкт господарювання. Водночас держава, будучи монопольним власником землі, регулювала відносини щодо використання та охорони земель як об'єкта господарювання та закріплювала положення про те, що земля може належати лише державі. Тому посягання на заборони та приписи, встановлені державою щодо належності землі, визнавалися суспільно небезпечними, навіть злочинними.

Споживачьке ставлення як до природи в цілому, так і до окремих її елементів, виражається в екстенсивних формах природокористування в поєднанні із чинниками інтенсивного зламу установлених моральних цінностей та з ідеями «суспільства

споживачів». Саме такі підходи заклали підвалини глобальної екологічної кризи, що спіткала людство останніми десятиріччями. Правові проблеми охорони земель від забруднення небезпечними речовинами стали привертати увагу та почали набувати загального характеру ще в середині ХХ ст. Це пов'язано з невідпинним зростанням екстенсивності використання землі і загостренням негативних екологічних наслідків техногенного і антропогенного характеру. У зв'язку із цим відповідні положення знайшли своє відображення у ст. 14 Конституції України [1], яка віднесла землю до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, оскільки значимість права для людини і суспільства полягає перш за все в розмежуванні сфер свободи і сваволі, що правомірне і неправомірне.

Далі необхідно звернути увагу на те, що підставою застосування правових заходів охорони земель є неможливість відновлення чи захисту зазначеного природного ресурсу без втручання держави. Зауважимо, що земля не має споживчої вартості, хоча і є найважливішою цінністю народу України, задовольняє різноманітні потреби як усього суспільства в цілому, так і окремих його суб'єктів.

Державний стандарт 26640-85 «Земля. Терміни і визначення» визначає поняття земля як найважливішої частини навколишнього середовища, що характеризується простором, рельєфом ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами і головним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою розміщення галузей національного господарства [10]. Визначення землі як елемента природного середовища, що знаходиться в нерозривному зв'язку з іншими об'єктами природи та виконує головну екологічну функцію природного ресурсу, в юридичній літературі надало підстави розглядати землю та ґрунт як самостійні об'єкти правової охорони.

**Висновки.** Таким чином, усі землі України незалежно від напрямку їх залучення в користування та обсягу виконуваних ними функцій відносяться до земельних ресурсів, складають земельний фонд і володіють певним потенціалом, тому земельний потенціал пропонуємо розглядати як сукупність доступної та прихованої продуктивності землі та здатності її як ресурсу задовольняти потреби суспільства. Варто також зазначити, що не всі землі можуть бути залучені в господарський обіг. Крім цього, тривале використання залучених у користування земель як вичерпного природного ресурсу здатне зменшувати величину земельного потенціалу. Зазначені обставини обумовлюють потребу у правовій охороні земель у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2016. 82 с.
2. Статут Організації Об'єднаних Націй від червня 1945 р. URL : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відносно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24 жовтня 1970 р. Действующее международное право. Москва : Московский независимый ин-т международного права, 1996 Т. С. 65–73.
4. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
5. Жариков Ю.Г. Охрана почв – обязанность землепользователей. Москва : Юридическая Литература, 1965. С. 3.
6. Шемшученко Ю.С. Правовая охрана окружающей в области промышленного производства. Киев : Наукова думка, 1986.
7. Оборотов Ю.М., Завальнюк В.В. Антропологізація права: традиції та сучасність : монографія. Одеса, 2015. 350 с.
8. Kostytskyi Vasyl. Ensuring ecological safety or ensuring a favorable environment: theoretical and legal justification of the function of a modern ecological state. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. URL : <http://jpnu.pu.if.ua>, Vol. 5, No. 2 (2018). P. 25–32.
9. Господарський кодекс України. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.
10. Попова А.О. Порівняльно-правовий аналіз заходів охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в деяких країнах пострадянського простору. *Сучасні тенденції розвитку національного законодавства: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 15-річчю юрид. ф-ту (м. Київ, 4-5 лист. 2016 р.)*. Київ : НУБіП України, 2016. С. 160–161.
11. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.