

УДК 349.41

<https://doi.org/10.34142/23121661.2023.37.17>

orcid.org / 0000-0001-6449-284X

© Шульга М.В., 2023

orcid.org / 0000-0003-3745-4869

© Шульга А.М., 2023

М.В. Шульга, А.М. Шульга**АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ****M. Shulga, A. Shulga****CURRENT LEGAL ISSUES OF LAND
PROTECTION IN UKRAINE**

Анотація. У статті розглядаються актуальні правові проблеми охорони земель з урахуванням їх сучасного стану та сьогоденних реалій. В умовах відсутності єдиної державної системи охорони земель аналізуються причини деградації, виснаження земель та зниження родючості ґрунтів, що призводять до погіршення їх якісного стану та потребують відновлення. Зазначається, що земля як об'єкт правових відносин виконує такі функції: а) політичну – визначаючи територіальні межі суверенної держави та створюючи основу її економічної незалежності. Вона складає матеріальну основу суверенітету держави України; б) економічну – забезпечує основу господарської діяльності. У сільському та лісовому господарстві вона є основним засобом виробництва; в) соціальну – окреслює місце існування та умови життя людини. Цінність земель пов'язана з їхнім багатофункціональним призначенням. Якщо йдеться, наприклад, про землі сільськогосподарського призначення, то вони мають забезпечувати насамперед загальнонародні та загальнодержавні інтереси, зокрема в умовах наростаючої планетарної продовольчої кризи. Сільськогосподарські землі – це фактично умова життєздатності і збереження генофонду Українського народу; г) екологічну – виступають об'єктивним фактором безпечного існування людини. Земля як унікальний об'єкт природи, є основою для формування найбільш сприятливих умов, необхідних для існування всіх живих організмів. У зв'язку з цим її охорона забезпечує також охорону всіх інших природних ресурсів, які нерозривно пов'язані із землею (води, надра, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря тощо). Обґрунтовується необхідність запровадження ефективного механізму правової охорони земельних ресурсів, зокрема й шляхом посилення юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні земельних правопорушень.

Ключові слова: земля, ґрунти, земельні ресурси, національне багатство, родючість земель, правова охорона земель, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність.

Annotation. The article deals with current legal problems of land protection, taking into account their current state and existing realities. In the absence of a unified state system of land

protection, the causes of degradation, depletion of land, and a decrease in soil fertility are analyzed, which lead to a deterioration in their quality and require restoration. It is noted that land as an object of legal relations performs the following functions: a) political - defining the territorial boundaries of a sovereign state and creating the basis of its economic independence. It forms the material basis of the sovereignty of the state of Ukraine; b) economic - provides the basis of economic activity. In agriculture and forestry, it is the main means of production; c) social - outlines the place of existence and living conditions of a person. The value of lands is related to their multifunctional purpose. If we are talking, for example, about agricultural land, then they should primarily ensure the national and national interests, in particular, in the conditions of the growing planetary food crisis. Agricultural land is actually a condition of viability and preservation of the gene pool of the Ukrainian people; d) ecological - act as an objective factor of safe human existence. The earth, being a unique object of nature, serves as the basis for the formation of the most favorable conditions necessary for the existence of all living organisms. In this regard, its protection also ensures the protection of all other natural resources that are inextricably linked to the earth (water, subsoil, flora and fauna, atmospheric air, etc.). The necessity of introducing an effective mechanism of legal protection of land resources is substantiated, including by strengthening the legal responsibility of persons guilty of committing land offenses.

Key words: *land, soils, land resources, national wealth, land fertility, legal protection of land, administrative responsibility, criminal responsibility.*

Постановка проблеми. Конституцією України (ст. 14) встановлено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [1]. Це положення продубльоване і в галузевому законодавчому акті України, який регулює земельні відносини, а саме, у ст. 1 Земельного кодексу України [2]. Національне багатство як один із найважливіших показників економічного стану нашої держави, як сукупність матеріальних благ і духовних цінностей, нагромаджених суспільством протягом його існування, становить основу її подальшого соціально-економічного розвитку. Визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, зумовлює необхідність визначення її ролі та особливостей правової охорони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом вітчизняні вчені-правники роблять вагомий внесок у дослідження питань правової охорони земельних ресурсів. Теоретичні, методичні й практичні аспекти охорони земельних ресурсів в Україні були предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: В. І. Андрейцева, О. Г. Бондара, О. А. Вівчаренка, І. О. Костяшкіна, П. Ф. Кулиничка, А. М. Мірошниченка, Р. О. Мовчана, В. В. Носіка, В. Д. Сидор та ін.

Так, зокрема, О. Вівчаренко досліджуючи загальні проблеми, пов'язані з реалізацією комплексу правових заходів щодо охорони земель в Україні, характеризуючи інститут правової охорони земель, норми якого регламентують її систему, функції, суб'єктний та об'єктний склад, констатує наявність каральної функції правової охорони земель, але не аналізує земельні правопорушення, які вчиняються носіями земельних прав та призводять до деградації земель [3].

У свою чергу, П. Кулинич в основному приділяє увагу правовому регулюванню проблемі сільськогосподарського землекористування в Україні, при цьому обходить питання юридичної відповідальності за порушення якісного стану земель цієї категорії [4]. Особливої уваги заслуговує дослідження Р. Мовчана сучасних проблем кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері земельних відносин та розроблення концепції кримінально-правового забезпечення ефективної охорони земельних відносин кримінально-правовими засобами. Але при цьому він не приділяє уваги забезпеченню кримінально-правової охорони земель від деградаційних процесів, які суттєво впливають на продовольчу безпеку як України, так і світу [5].

Мета дослідження. Метою статті є здійснення аналізу актуальних правових проблем охорони земельних ресурсів в Україні, поглиблене вивчення низки дискусійних питань у цій царині та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення відповідних правових приписів.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Земля як головний елемент національного природного багатства та складова біосфери містить ґрунти та інші природні елементи ландшафту, які органічно пов'язані між собою і забезпечують належне функціонування флори та фауни, життєдіяльності людини та розвитку суспільства. Людина, як і суспільство загалом, не можуть існувати ізольовано від землі. Саме вона є основою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб людини і суспільства.

Основний Закон держави, зважаючи на виключно важливе значення землі у всіх сферах економіки (особливо в аграрному секторі) та проголошуючи її основним національним багатством, запроваджує при цьому імперативний принцип особливої охорони зазначеного найважливішого компонента біосфери. Потребу в особливій охороні землі як основного національного багатства зумовлює особливість цього специфічного об'єкта та його стан.

У Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р, констатується, що сучасний стан земельних ресурсів переважної частини України можна охарактеризувати як напружений, а подекуди кризовий, з тенденцією до погіршення. Земельні ресурси прискореними темпами деградують, псуються, забруднюються та виснажуються. Особливо загрозливою є прогресуюча деградація та спад родючості ґрунтів – основи біосфери й сільськогосподарського виробництва. Щорічні збитки від основних видів ґрунтової деградації становлять близько 40–50 млрд. гривень. У результаті така ситуація суттєво ускладнює соціально-економічний розвиток України та її регіонів і негативно впливає на ландшафтне та біологічне різноманіття, здоров'я і умови проживання населення [6].

Стаття 162 Земельного кодексу України, прийнятого 25 жовтня 2001 року, яка має назву «Поняття охорони земель», визначає це поняття таким чином: охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання не-обґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [2]. Як бачимо, поняття «охорона земель» містить достатньо широкий спектр напрямів, у межах яких мають бути реалізовані заходи, спрямовані в кінцевому рахунку на охорону земель.

На розвиток принципових положень чинного Земельного кодексу України як спеціалізованого закону, що має відігравати цементуюче і стабілізуюче значення в структурі вітчизняного земельного законодавства, був прийнятий 19 червня 2003 р. Закон України «Про охорону земель» [7]. Його мета полягає у встановленні правових засад охорони земель для забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей земель, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля.

Проте переважна більшість статей цього Закону фактично відтворюють основні положення чинного Земельного кодексу України лише незначно уточнюючи їх зміст. Оскільки вони здебільшого є декларативними або ж їх положення не підкріплені відповідними нормативно-правовими актами, то значного регулятивного впливу на розвиток земельних відносин не мають.

Прикінцевими положеннями названого Закону було передбачено розроблення та протягом року подача на розгляд Верховної Ради України проектів законів про затвердження Загальнодержавної програми використання та охорони земель, а також Національної програми охорони родючості ґрунтів. Однак до цих пір відповідні закони, на жаль, не були прийняті.

Отже, як слушно зазначають економісти, фактично органи законодавчої і виконавчої влади впродовж понад чверть століття нівелюють чинні конституційні приписи щодо охорони земельних ресурсів України й не забезпечують розроблення та прийняття адекватних, однозначних і дієвих законів та інших нормативних актів, які б дозволили впроваджувати унікальні конституційні «земельні» імперативи в реальне життя [8, с. 37–41].

За висновками спеціалістів, сучасне використання земельних ресурсів в Україні не відповідає вимогам збалансованого природокористування. У результаті надмірної розораності, недостатнього внесення органічних і мінеральних добрив, забруднення земель спостерігається поширення деградації земельних

ресурсів. Проблеми деградації земель та опустелювання останнім часом суттєво актуалізуються. Їх загострення пов'язане зі швидкими темпами зміни клімату, що супроводжується підвищенням середньорічних температур, повторюваності та інтенсивності екстремальних погодних явищ, зокрема й посух. Унаслідок деградації земель протягом 1986–2010 років вміст гумусу зменшився на 0,22 відсотка і становить 3,14 відсотки. За цей період втрати гумусу в орному шарі становили 5500 кг на гектар. Щороку з урожаєм сільськогосподарських культур з кожного гектара безповоротно відчужується 73–135 кг поживних речовин (азот, фосфор, калій) [9].

Закон України «Про охорону земель» розрізняє «деградацію ґрунтів» та «деградацію земель» [7]. Деградацією ґрунтів Закон вважає погіршення корисних властивостей та родючості ґрунту внаслідок впливу природних та антропогенних факторів (ст. 1). Водночас деградація земель є природним або антропогенним спрощенням ландшафту, погіршенням стану, складу, корисних властивостей і функцій земель та інших органічно пов'язаних із землею природних компонентів. Так само ґрунтознавці під терміном «деградація» розуміють сукупність природних і антропогенних процесів, що викликають зміни у функціях ґрунтів, призводять до кількісного і якісного погіршення їхнього складу, властивостей, режимів і природно-господарської цінності [10, с. 5].

Проблема деградації земель на фоні зростаючої загрози глобальної екологічної кризи на початку XXI сторіччя займає провідне місце у світі. Актуальність та важливість її визначається тим, що не можна зберегти рослинний та тваринний світ, чисту воду і атмосферне повітря без збереження родючості ґрунтового покриву та подолання процесів деградації. Ці процеси унеможливають нормальне функціонування біосфери та впливають на стан довкілля.

За даними Міжнародного наукового центру «Глобальна оцінка деградації ґрунтів» до різних видів деградації схильні понад 2 млрд га ґрунтів, із них 55,6 % – за рахунок водної ерозії, 27,9 % – вітрової ерозії (дефляції); 12 % – хімічних факторів; 4,2 % – фізичних (ущільнення, підтоплення та ін. За наявності такої ситуації за прогнозами вчених через 120 – 150 років на планеті може бути повністю зруйнований родючий шар ґрунту [11]. Про можливість виникнення деградаційних процесів в межах конкретних земельних ділянок можна говорити при розміщенні, проєктуванні, будівництві та введенні в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель. Це має місце, наприклад, при добуванні корисних копалин, будівництві очисних споруд, меліоративних систем та інших об'єктів із порушенням вимог земельного законодавства, затвердженій містобудівній документації та документації із землеустрою, що призводить до ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, пересушення, ущільнення, псування і забруднення земель, засмічення відходами та інших негативних процесів на конкретній земельній ділянці, а також на

суміжних земельних ділянках, що зумовлює необхідність встановлення обмежень (обтяжень) використання земель.

Свого часу розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р затверджений Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, у складі якого передбачено: розроблення проекту Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості», розроблення проектів постанов Кабінету Міністрів України «Про нормативи якісного стану ґрунтів», «Про внесення змін до Порядку збирання, використання, поширення інформації про опустелювання та деградацію земель», «Про утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням», розроблення проекту Концепції реформування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, а також розроблення проекту наказу Мінприроди «Про затвердження порядку формування та ведення реєстру постів (пунктів, станцій моніторингових ділянок) спостереження за об'єктами довкілля урахуванням потреб забезпечення інформацією про деградацію земель, опустелювання та посухи» [12]. Серед заходів, які передбачені Національним планом дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, виокремлюється:

- а) проведення ґрунтово-агрохімічного обстеження та агрохімічної паспортизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- б) проведення суцільних ґрунтових обстежень земель України;
- в) забезпечення належного функціонування і вдосконалення системи раннього сповіщення, моніторингу та довгострокового прогнозування посух, а також державної мережі гідрометеорологічних спостережень; системи моніторингу земель та ґрунтів та ін.

Зазначимо, що Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 20 було створено Координаційну раду з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням, яка мала бути тимчасовим (створеним до 2021 р.) консультативним органом Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Координаційної ради визначалися наступні:

- а) координація дій органів виконавчої влади;
- б) підготовка пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності формування і реалізації державної політики та забезпечення наукового супроводження;

в) залучення та використання відповідних ресурсів міжнародної технічної допомоги, підготовка пропозицій і рекомендацій щодо співробітництва з міжнародними організаціями, програмами і фондами. Означений адміністративний орган мав сприяти впровадженню Конвенції ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання [13], а також досягнення цілей, затверджених резолюцією Генеральної

асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. № 70/1 «Перетворення нашого світу: порядок денний сталого розвитку на період до 2030 р.» [14]. Видається, що створення Координаційної ради має позитивний характер, з огляду на потенціал України до виробництва сільськогосподарської продукції та пов'язаною з цим проблемою виснаження земель. Слід зазначити, що реалізацію національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, планувалось здійснити протягом 2016–2020 років. Але, на жаль, заходи, що входять до складу названого плану, залишаються й досі нереалізованими.

В сучасній юридичній літературі слушно зауважується, що безсистемне, нераціональне, виснажливе й «хижацьке» використання сільськогосподарського земельного фонду України як за радянських часів, так і в період незалежності України спричинило настання масштабної і нечуваної деградації ґрунтового покриву [15, с. 517]. На думку Г. І. Балюк, проблеми деградації ґрунтів є не лише результатом виснажливих і незбалансованих технологій ведення сільськогосподарського виробництва, але й недосконалого правового регулювання відносин у сфері його екологізації [16, с. 26].

В умовах посилення техногенного навантаження на довкілля, зокрема на земельні ресурси, відбувається стрімке погіршення їх якісного стану. Так само негативні процеси, якими характеризується сучасний стан земель, спричиняють негативний вплив на розвиток суспільства та негативно впливають опосередковано на зміну клімату, певною мірою стримуючи розвиток суспільства шляхом знищення результатів людської праці, уповільнення розвитку продуктивних сил. Подальше безконтрольне та безвідповідальне використання земельних ресурсів, без урахування потреб та особливостей існування усього живого на планеті становить серйозну загрозу для всього суспільства. Отже, з метою збереження земельних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь слід виходити з біосфероцентричної парадигми взаємодії людини та природи. На зміну антропоцентричної парадигми природокористування має прийти біосфероцентрична парадигма взаємодії людини та природи [17, с. 35]. Інтенсивний характер використання земель, зумовлений вимогами науково-технічного прогресу, різноманіття видів антропогенного впливу на землю й особлива роль землі як важливого компонента довкілля, значною мірою, що впливає на його стан та стан окремих видів природних ресурсів, актуалізує потребу розроблення та реалізації низки заходів із постійного контролю за її станом.

Зазначимо, що відновлення стану деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель повинно набувати системного характеру та забезпечуватися належним бюджетним фінансуванням. Очевидним є забезпечення дієвої реалізації положень законодавства щодо відновлення земель шляхом внесення до нього відповідних змін, а також прийняття нових нормативно-правових актів у зазначеній сфері.

Законодавець має унормувати реалізацію відповідних заходів відновлення земель носіями земельних прав, які повинні належним чином виконувати відповідні обов'язки, покладені на них. Це стосується і виконання обов'язків іншими суб'єктами, через дії яких відбулася втрата первісного якісного стану земельних ділянок, порушення їх рельєфу. При цьому видається необхідним як посилення відповідальності цих суб'єктів у зазначеній сфері, так і створення та забезпечення функціонування належного механізму стимулювання власників земельних ділянок та землекористувачів до своєчасного відновлення земель.

Сучасний стан законодавчої бази у сфері попередження деградації та усунення її наслідків шляхом відновлення деградованих земель характеризується переважно декларативними положеннями. Це свідчить про недосконалість такого законодавства, яке потребує суттєвих змін. При цьому підкреслимо, що належній правовій регламентації підлягає низка не лише правових, а й організаційних питань. Ідеться, зокрема, про необхідність розробки та прийняття Загальнодержавної програми використання, відновлення та охорони земель. Пропозиції, які стосуються прийняття цього документа, лунають в Україні понад 20 років.

Важливими чинниками, що викликають необхідність удосконалення законодавчої бази у зазначеній сфері, виступають: значні темпи техногенного забруднення земель; низька ефективність економічного стимулювання своєчасного відновлення земель власниками і землекористувачами; недосконалість державного контролю за використанням та охороною земель; інтенсивний розвиток деградаційних процесів та значних площ існування деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель тощо. Серед пріоритетних напрямів, які мають забезпечувати відновлення деградованих, техногенно забруднених та малопродуктивних земель, слід виокремлювати, окрім удосконалення правової бази відновлення земель, розробку підходів щодо відновлення земель; сприяння процесам зниження рівня деградації та опустелювання земель; розробку плану першочергових дій; удосконалення міжнародної співпраці в зазначеній сфері.

Відновлення земель, як обґрунтовано вважають в сучасній юридичній літературі, є системою заходів, спрямованих на відновлення первісного стану земель, утраченого через дію антропогенних або природних факторів, здатності виконання ними певних функцій, які впливають з їх основного цільового призначення шляхом здійснення, наприклад, рекультивативних порушених земель, консервації деградованих і малопродуктивних земель та їх меліорації [18, с. 69–70]. Якщо основна мета відновлення якісного стану, наприклад, земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення зводиться до відновлення родючості ґрунтів або відновлення їх продуктивності, то відновлення земель

несільськогосподарського призначення полягає у відновленні їх здатності виконувати відповідні функції (оздоровлювальні, рекреаційні, природоохоронні та ін.).

Викладене свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правової основи охорони всіх без винятку земель та ґрунтів. Існуюча нормативно-правова база вже не забезпечує належних умов для повної і всебічної реалізації вимог щодо охорони земель. Чинне законодавство потребує внесення змін і доповнень, спрямованих на удосконалення правового механізму охорони земель. За відсутності створеної належної інформаційної бази у зв'язку з недостатнім фінансуванням фактично гальмується створення Національного земельного банку даних про стан земель України. Потребують законодавчого унормування відносин, які стосуються прогнозування та програмування використання й охорони земель. Видається доцільним передбачити й здійснювати комплексне правове регулювання цих відносин у сукупності з правовою регламентацією відносин щодо планування використання та охорони земель.

У зв'язку з тенденцією до розширення площ деградованих земель в Україні буде доречним порушення питання про підсилення відповідальності осіб, винних у виникненні деградаційних процесів, неусуненні їх наслідків та ін. Реалізація конституційного положення про те, що земля, як основне національне багатство, яке перебуває під особливою охороною держави, залежить від здатності останньої створити ефективний механізм протидії земельним правопорушенням.

Як відомо, земельне законодавство не містить вичерпного арсеналу заходів, які б впливали на правопорушників. У зв'язку з цим заходи боротьби з порушниками земельного законодавства знаходять своє віддзеркалення в нормах інших галузей законодавства. Так, згідно зі ст. 211 Земельного кодексу України, громадяни та юридичні особи, які вчинили порушення земельного законодавства, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до спеціального галузевого законодавства. Наведені положення мають відсильний характер, що зумовлює необхідність звернення до джерел цивільного, адміністративного або кримінального права.

Проте узагальнення та системний аналіз правозастосовної практики використання відповідних, наприклад, адміністративно-правових та кримінально-правових заборон та відповідних санкцій свідчить про їхню відносно невисоку ефективність. Це насамперед пов'язано із недосконалістю вітчизняного законодавства в царині юридичної охорони земельних ресурсів від негативного антропогенного впливу.

У складі порушень земельного законодавства, вчинення яких зумовлює настання юридичної відповідальності, ст. 211 Земельного кодексу України

називає й псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; невиконання вимог знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту та ін.

Псування сільськогосподарських угідь та інших земель як окреме порушення земельного законодавства включає до свого складу порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проєктних рішень, погоджених та затверджених у встановленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, і тими, які скидаються в атмосферу, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог установленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість.

На відміну від псування сільськогосподарських угідь та інших земель, забруднення останніх пов'язане з попаданням до їхнього складу хімічних та радіоактивних речовин і стічних вод, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами.

Ідеться про накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах унаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних і якісних змін. У літературі слушно наголошується, що накопичення в поверхневому ґрунтовому шарі промислових відходів, добрив, інших небезпечних речовин, матеріалів їх сполук тощо сприяє утворенню штучних біогеохімічних площ земель зі зміненим біохімічним складом і властивостями [19, с. 35].

Як можна побачити, закон фактично не передбачає відповідальності осіб, винних у виникненні безпосередніх деградаційних процесів. Водночас, наприклад, за псування земель як один із результатів їхньої деградації встановлена адміністративна (ст. 52 Кодексу України про адміністративні правопорушення) або кримінальна (ст. 239 Кримінального кодексу України) відповідальність залежно від ступеня та характеру суспільної небезпеки протиправного діяння.

Псування земель – правопорушення, при скоєнні якого стан зіпсованих земель такий, що не виключає можливості їх ефективного використання за цільовим призначенням. Водночас практика свідчить, що непоодинокими є випадки, коли погіршення якісного стану земель взагалі унеможливило їх ефективне використання за цільовим призначенням, тобто йдеться фактично про деградовані землі. Їх ефективне використання за призначенням неможливе. Вони можуть з урахуванням їх стану та фактичних обставин використовуватись

лише із зміною цільового призначення, яка має здійснюватися в установленому порядку.

За псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель ст. 52 КУпАП встановлена адміністративна відповідальність. Це адміністративне правопорушення полягає в псуванні таких земель, забрудненні їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а також невжиття заходів із боротьби з бур'янами. Окремо передбачена адміністративна відповідальність за порушення правил використання земель (ст. 52 КУпАП), що має вияв у: використанні земель не за цільовим призначенням, невиконанні природоохоронного режиму використання земель, розміщенні, проектуванні, будівництві, уведенні в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильній експлуатації, знищенні або пошкодженні протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних насаджень.

Як бачимо, ні в першому, ні в другому випадку не виокремлюються протиправні дії, які призводять до деградаційних процесів земель. Створюється враження, що деградації земель як негативного явища, яке призводить до погіршення якісного стану цього об'єкта природи, законодавець взагалі «не помічає».

Чинним законодавством за забруднення або псування земель передбачена і кримінальна відповідальність (стаття 238 Кримінального кодексу України). Кримінальний закон під забрудненням землі розуміє внесення в ґрунт речовин, шкідливих для життя людей або довкілля внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей і довкілля. Водночас псуванням землі цей закон вважає незаконне зняття родючого шару ґрунту і ґрунтового покриву, що призвело її до непридатного стану, або безконтрольне використання такого шару, розробка корисних копалин при геологорозвідувальних, будівельних та інших роботах, заболочування земель та ін.

Під кримінальними правопорушеннями у сфері земельних відносин у спеціальній юридичній літературі пропонують розуміти суспільно небезпечні дії або бездіяльність, які посягають на земельні права та законні інтереси Українського народу, юридичних та фізичних осіб, держави чи територіальних громад, а також встановлений порядок охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів, і предметом яких можуть бути лише передбачені законодавством об'єкти земельних відносин (землі, земельні ділянки, та ґрунти) [20, с. 206–209]. Існують й інші погляди щодо питання визначення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин [21, с. 206].

Криміналізація протиправних діянь, які призводять до активізації деградаційних процесів щодо земель та ґрунтів, дозволить поставити названі

об'єкти під охорону закону про кримінальну відповідальність. Але при цьому маємо акцентувати увагу на тому, що криміналізації підлягають лише ті діяння, які характеризуються підвищеним ступенем та характером суспільної небезпеки. На це вказують, передусім, категорія земель, первинний стан ґрунтового покриву яких піддався псуванню, забрудненню чи засміченню; розмір засмічених, зіпсованих та деградованих площ; вид та небезпечність забруднювачів; розмір заподіяної матеріальної та екологічної шкоди, а також неотриманої вигоди тощо.

Конституція України закріплює обов'язок держави гарантувати екологічну безпеку й підтримувати екологічну рівновагу на всій її території, долати наслідки планетарної Чорнобильської катастрофи, зберігати генофонд Українського народу. Успішна реалізація названих конституційних приписів можлива лише за умови докладання адекватних зусиль із боку кожного громадянина держави й усього суспільства загалом. Неабияку роль у цій справі відіграють норми, які мають забезпечувати належну охорону довкілля та його складники.

Статтею 14 Основного закону земля віднесена до головного національного багатства держави. Зазначений природний об'єкт є фундаментом формування природних і природно-антропогенних ландшафтів, вагомим підґрунтям розвитку національної економіки, сфери послуг тощо. Ось чому земельні ресурси потребують якісної й усеохоплювальної охорони, зокрема й за допомогою заходів, що обмежують спонтанну, шкідливу й суспільно небезпечну людську діяльність, здатну погіршити якісні та кількісні характеристики цього об'єкта природи.

Означені заходи мають бути спрямовані на забезпечення захисту земельних ресурсів від негативного (суспільно небезпечного) антропогенного й техногенного впливу, збереження родючості ґрунтів, підвищення їх продуктивності, використання цих ресурсів відповідно до їхнього цільового призначення, недопущення їх забруднення, псування й засмічення шкідливими для життя і здоров'я людей або довкілля елементами, самовільного зайняття земельних ділянок чи їх частин, незаконного заволодіння їх ґрунтовим покривом, здійснення протиправних правочинів щодо земельних ресурсів тощо.

На земельні ресурси як на основний складник довкілля, об'єкт права земельної власності й сільськогосподарської та іншої господарської діяльності посилюється негативний антропогенний вплив, особливо небезпечний у випадках їх забруднення шкідливими засобами, псування, незаконного їх вилучення із господарського обігу, їх безгосподарського використання тощо. Названі обставини зумовили встановлення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні винні посягання, що завдають шкоду цьому природному

ресурсу. Впливаючи на стан довкілля в цілому й створюючи екологічну небезпеку, такі діяння порушують права й інтереси землевласників і землекористувачів, погіршують економічні показники господарювання загалом. Кримінальний кодекс України містить норми, якими передбачено кримінальну відповідальність за низку посягань на земельні ресурси. Йдеться, зокрема, про частини 1 і 2 ст. 197-1 «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво», статті 239 «Забруднення або псування земель», 239-1 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», 239-2 «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах», 254 «Безгосподарське використання земель».

Існують також інші кримінально-правові заборони, якими передбачається відповідальність за посягання як на довкілля в цілому, так і на земельні ресурси, зокрема, якими опосередковано порушуються відносини у сфері охорони, раціонального використання й відтворення земельних ресурсів (наприклад, це кримінальні правопорушення, відповідальність за які передбачено статтями 236 «Порушення правил екологічної безпеки», 237 «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення», 240 «Порушення правил охорони або використання надр», 252 «Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду» та ін.). Чинне законодавство містить також інші склади кримінальних правопорушень, розміщені в інших розділах Особливої частини Кримінального кодексу України, де фігурують земельні ресурси як предмет кримінального правопорушення.

Окремої уваги заслуговує оцінка якості й ефективності кримінально-правової охорони земельних ресурсів з урахуванням проведення в Україні земельної реформи, спрямованої на зміни в земельних правовідносинах, на перегляд ставлення до земельних ресурсів не тільки як до об'єкта відносин земельної власності й сільськогосподарської діяльності, а й як до елемента довкілля, що перебуває в постійній взаємодії з усіма іншими елементами єдиної екологічної системи. Одним із правових наслідків такої реформи є необхідність криміналізації окремих форм кримінальних практик, спрямованої на охорону, раціональне використання й відтворення земельних ресурсів. Водночас країні поки що бракує чітко окресленої та цілеспрямованої державної політики запобігання і протидії злочинності у сфері земельних правовідносин. Вагомим негативним чинником означеного виступає наявність суттєвих прогалин, багатьох застарілих і практично не діючих норм у галузі забезпечення правопорядку й протидії кримінально-протиправним проявам у земельних відносинах. Наведене також зобов'язує вчених-теоретиків і практиків більш ґрунтовно підходити до вирішення наведених вище проблем із метою їх подальшого усунення.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Системний аналіз чинного землеохоронного законодавства, свідчить що воно потребує як найшвидшого вдосконалення. Йдеться про законодавче унормування ефективного механізму охорони земельних ресурсів, які оголошені основним національним багатством на конституційному рівні, що має перебувати під особливою охороною держави. Один із оптимальних варіантів та шляхів і способів розв'язання проблеми охорони земельних ресурсів пов'язаний з розробленням та реалізацією Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земельних ресурсів. Видається, що окремим напрямом реалізації цієї Програми має бути комплекс попереджувальних охоронних заходів щодо охорони земельних ресурсів від виснаження, деградації, забруднення, псування, засмічення тощо, а також посилення юридичної відповідальності носіїв земельних прав та інших суб'єктів за скоєння правопорушень у земельно-охоронній сфері.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>;
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>;
3. Вівчаренко О. А. Правова охорона земель в Україні : монографія. Київ: Юрінком-Інтер, 2010. 336 с.;
4. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Норма права, 2021. 307 с.;
5. Мовчан Р. О. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері земельних відносин: законодавство, доктрина, практика. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2020. 1152 с.;
6. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 січня 2022 р. № 70-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text>;
7. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>;
8. Ковалів О. Реальний захист конституційних прав власності Українського народу на землю та її природні ресурси – основне національне багатство: – ключ до перемоги... *«Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини»* (м. Київ, 16 липня 2022 р.). Збірник наукових праць. Київ. 2022. С. 37–41;
9. Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1024-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80#Text>;
10. Медведєв В. В., Пліско І. В., Накісько С. Г., Тітенко Г. В. Деградація ґрунтів у світі, досвід її попередження і подолання. Харків: Стильна типографія, 2018. 168 с.;
11. Міжнародний науковий проект «Глобальна оцінка деградації ґрунтів». Київ, 1990. 137 с.;
12. Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80#Text>;
13. Про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці: Конвенція ООН від 7 червня 1994 р., ратифіковано постановою Верховної Ради від 4 липня 2002 р. № 61-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_120;
14. Перетворення нашого світу: порядок денний сталого розвитку на період до 2030 р.: Резолюція

Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. № 70/1. URL: <https://ukraine.un.org/uk/sdgs>;

15. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с. **16.** Балюк Г. І. Правові проблеми агроекології. Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квітня 2018 р.). Харків: Юрайт, 2018. С. 26;

17. Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин / Балюк С. А. та ін. Харків: КП «Міська друкарня», 2012. 51 с.; **18.** Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків: Юрайт, 2020. 396 с.; **19.** Величко М. В. Нормативно-правове забезпечення охорони біологічної компоненти (грунтової біоти) продуценти гумусу ґрунтів України в умовах їх забруднення пестицидами та пропозиції щодо його покращення. *Юридична Україна*. 2022. № 4. С. 34–45; **20.** Дудоров О. О., Мовчан Р. О. Про доктринальне визначення поняття «злочини у сфері земельних відносин. *Правове забезпечення соціально-економічного розвитку: стан та перспективи*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 35-річчю кафедри господарського права Донецького національного університету імені Василя Стуса (м. Вінниця, 11–12 жовтня 2019 р.). Вінниця: ТОВ Віндрук. 2019. С. 206–209; **21.** Шульга А. М. Загально-теоретична парадигма визначення земельних злочинів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 205–208. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2016/57.pdf.