

ОБҐРУНТУВАННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ҐРУНТІВ ЯК ОСНОВНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА

О.І. Ковалів

Інститут агроекології і природокористування НААН

Розглянуто проблеми використання і охорони ґрунтів України як головного природного ресурсу, джерела життя людей. Висвітлено основні чинники зниження родючості ґрунтів. Обґрунтовано вимоги щодо застосування норм: «земля», «ґрунт», «ліс», «земельні ділянки». Доведено, що внаслідок безсистемного природокористування та ігнорування національних інтересів в Україні відбувається істотне зниження рівня не лише родючості ґрунтів, але й погіршення стану навколишнього природного середовища. Запропоновано внести відповідні зміни і доповнення до деяких статей Конституції України, низки законодавчих і нормативних актів, прийняття нових законів України.

Ключові слова: ґрунт, ліс, земля, Конституція України, природокористування, продовольча безпека.

Конституційне визнання в Україні життя і здоров'я людини найвищою соціальною цінністю (ст. 3) вимагає особливого ставлення до конкретних умов її життєдіяльності й до продуктів харчування, одержання яких забезпечують найвагоміші чинники взаємодії енергії Сонця, ґрунту, води й повітря, і сам процес фотосинтезу, що відбувається в поверхневому живому шарі Землі — до кількох метрів, і має лише горизонтальне поширення.

Серед інших фізичних тіл Землі ґрунт займає особливе проміжне місце і є головним життєдайним ресурсом для натуральних рослинних і, зрештою, тваринних продуктів харчування. Ґрунт розміщується між літосферою, атмосферою й гідросферою, формує особливу геосферу — педосферу, або грантовий покрив Землі, а також є компонентом біосфери — середовища поширення життя на Землі. До його складу входять як мінеральні, так і органічні речовини, у т.ч. чисельна група специфічних сполук — ґрунтовий гумус. Невід'ємну частину ґрунту — його живу фазу — становлять живі організми: кореневі системи рослин, ґрунтові тварини різного розміру, чисельне різноманіття мікроорганізмів.

Відомо, що ґрунт (від нім. *Grund* — земля, основа) — самостійне природно-історичне органо-мінеральне тіло, що виникло у поверхневому шарі літосфери Землі внаслідок тривалого впливу біотичних, абіотичних і антропогенних чинників, має специфічні генетико-морфологічні ознаки і властивості, що створюють для росту і розвитку рослин відповідні умови.

Поряд з рослинами (фітоценоз), тваринними організмами (зооценоз), мікроорганізмами (мікроценоз), а також ґрунтовими водами та атмосферним повітрям (кліматом) ґрунт є компонентом відкритої екосистеми, особливим біокосним тілом природи, тобто таким, що складається як із живої частини (організми), так і неживої (ґрунтотворні породи, мінерали, іони тощо) і перебуває в стані постійного обміну речовиною й енергією з навколишнім природним середовищем. У докучаєвському генетичному ґрунтознавстві загальноприйнятим є субстанційно-функціонально-атрибутивне визначення, за яким ґрунт — це складна поліфункціональна і полікомпонентна відкрита багатофазна структурна система в поверхневому шарі кори вивітрювання гірських порід, що наділена родючістю і є комплексною функцією гірської породи, організмів, клімату, рельєфу та часу [1].

На нашу думку, саме такі визначення та твердження дають підстави припускати, що родючі ґрунти є найважливішим самостійним природним ресурсом й основним засобом для отримання продуктів харчування і не можуть ототожнюватися з розумінням терміна «земля», що не обов'язково має властивості родючості. Тому безпідставно ототожнювати родючий шар ґрунту з поняттям «Grund» — «земля, основа», а відтак ґрунт і ліс досі залишаються поза чинною конституційною нормою: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України...» (ст. 13).

Ця робоча гіпотеза сформулювала мету дослідження — обґрунтувати пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинної редакції Конституції України в питаннях землі та її природних ресурсів і відповідних законодавчих та нормативних актів, а також прийняття нових законів України, що виходитимуть з вимог Основного Закону України.

Першим і основним доказом неоднозначності норм «земля» і «ґрунт» є те, що внаслідок екзогенних процесів і антропогенного впливу (деградація, ерозія ґрунтів, зменшення гумусу, забруднення, отруєння тощо) чи прямої людської діяльності (забудова, загоплення, зняття і переміщення верхнього родючого шару ґрунту, зміни цільового використання землі тощо) норма «земля» як основа залишається, а «ґрунт» як «біокосне тіло природи», що займає проміжне місце між атмосферним повітрям і надрами і відрізняється своєю родючістю, може зникнути...

Саме тому і, насамперед, через відсутність чіткого конституційного визначення «ґрунту» як основного національного багатства держави, що перебуває під її особливою охороною, всі розмови про найбільш родючі ґрунти у світі не будуть відповідати дійсності.

Крім того, слід додати і розпливчате конституційне «гарантування права власності на «землю», адже державні акти фактично видаються на «земельні ділянки», де вказуються лише їх межі, а не — «земля» як

відповідна частина основного національного багатства.

Тому оперування такими неоднозначними поняттями за змістом і суттю, як «земля» і «земельні ділянки», потребують конкретизації, корегування і врегулювання механізмів щодо їх адресного застосування, починаючи з Основного Закону України.

Важливо сфокусувати увагу на вмотивованому поєднанні самої суті поняття «земля та її природні ресурси», адже всі природні ресурси (надра, ґрунт, ліс тощо) дійсно поєднані із Землею. Наприклад, якщо ліс розглядати відокремлено від землі — основи, він перетворюється в деревину, а надра — у вугілля, газ, метал тощо. Всі відокремлені від землі ресурси природного походження, а також відмежовані земельні ділянки переходять до конкретних власників і перестають бути основним національним багатством, хоч сама «земля» як територіально-просторовий базис і природний ресурс разом з її надрами, ґрунтами, лісами, водними та іншими природними ресурсами залишається ним (основним національним багатством — об'єктом права власності Українського народу, що перебуває під особливою охороною держави).

Наші дослідження підтверджують, що прийняті численні законодавчі норми щодо охорони і раціонального використання ґрунтів в Україні не працюють. Аргументом цього є не лише постійне зменшення вмісту гумусу — інтегрального показника родючості, але й зменшення фізичних площ родючих земель.

За результатами моніторингу агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, проведеного ДУ «Інститут охорони ґрунтів України» [2], упродовж останніх двох десятиріч років спостерігається зниження родючості ґрунтів. За вказаний період його втрати становлять 0,4–0,8 т/га, що в масштабах держави прирівнюється до збитків у розмірі 453,4 млрд грн. Так, за даними науковців для утворення 1 см родючого шару ґрунту в природних умовах необхідно 100 років.

Також від початку 90-х років минулого століття щорічно фіксується від'ємний

баланс усіх елементів живлення, особливо азоту й калію.

Упродовж майже 20 років у поліській і лісостеповій зонах відбувається перманентний процес підкислення ґрунтів. На сьогодні площа ґрунтів із активним ступенем кислотності становить близько 4 млн га, що на 300 тис. га більше, ніж десять років тому.

У степовій зоні відбувається зворотний процес — підлуження. Нині тут зафіксовано 1,8 млн га ґрунтів із сильно- і дуже сильнолужною реакцією ґрунтового розчину, і їхня площа продовжує збільшуватися.

До негативних результатів людської діяльності належить і поширення ерозії ґрунтів. Не можуть не хвилювати такі дані: унаслідок водної ерозії щорічно змивається близько 500 млн т гумусу, 1 — азоту, 0,7 — фосфору й понад 10 млн т калію [2].

Наголошується, що основними чинниками зниження родючості ґрунтів є: порушення законів землеробства, внесення недостатньої кількості органічних добрив, порушення структури посівних площ, а також невиконання більшості норм і положень законів щодо збереження ґрунтів та підвищення їх родючості.

За даними ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського» [3], близько 40% площі орних земель України характеризуються як переущільнені.

Ґрунти забруднюються відпрацьованими газами тракторів, комбайнів, автомобілів, мастилами та паливом, що витікають з них під час роботи на полях, а також техногенними викидами промислових підприємств — кислотними опадами, важкими металами, радіонуклідами. Близько 17,7% ґрунтів в Україні — підкислені, 3,7 — підлужені та 2,8% — засолені. Загальна площа техногенно-забруднених земель становить 20% від усієї площі сільськогосподарських угідь.

Але найбільшу небезпеку для довкілля становить забруднення ґрунту радіонуклідами, важкими металами та пестицидами. Радіоактивного забруднення в Україні внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС і подальшого поширення радіонуклідів зазнала територія площею понад 4,5 млн га сільськогосподарських угідь, з яких 180 тис. га було виведено з обігу через високий ступінь забрудненості. У 30-км зоні із господарського обігу впродовж 1986–1987 рр. виведено 58 тис. га сільськогосподарських угідь, в т.ч. 33 — орних земель, а також 2,2 тис. га присадибних ділянок. Найбільшого радіоактивного впливу зазнали Житомирська, Рівненська та Київська області [3].

Не меншу загрозу для родючих ґрунтів становить самовільна забудова, затоплення, зміни цільового використання родючих сільськогосподарських земель тощо (таблиця).

Зміни в структурі земель сільськогосподарського призначення України за шість років, тис. га *

Види угідь	2006 р.	% до загальної площі	2012 р.	% до загальної площі	2012 р. ± до 2006 р.
Сільськогосподарські землі	42 942,6	71,15	42 776,9	70,90	-165,70
у т.ч.: сільськогосподарські угіддя	41 722,2	69,13	41 557,6	68,90	-164,60
з них: орні землі	32 451,9	53,77	32 498,5	53,80	46,60
перелоги (переважно орні землі)	419,3	0,69	277,2	0,50	-142,10
багаторічні насадження	900,5	1,49	895,9	1,50	-4,60
сіножаті	2429,2	4,02	2411,5	4,00	-17,70
пасовища	5521,3	9,15	5459,6	9,00	-61,70
Інші сільськогосподарські землі	1220,4	2,02	1215,8	2,00	-4,60

Примітка: * дані Держкомагенства України (форма № 6-зем).

Наші дослідження свідчать, що до таких змін певною мірою призводять деякі норми чинного земельного законодавства. Наприклад, у ст. 5 Земельного кодексу України акцентується увага на тому, що земельне законодавство базується на принципах, зокрема: поєднання особливостей використання «землі» як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом.

Слід зауважити, за цим самим Земельним кодексом України (ст. 20) землю можна віднести до тієї чи іншої категорії на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень або змінити їх попередньо визначене цільове призначення тими самими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення. До того ж зміна цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також земель, зайнятих лісами, проводиться з урахуванням висновків органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та лісового господарства.

Не дивно, що через цю корупційну вседозволеність чиновників стосовно прийняття рішень про подальшу долю нашого основного національного багатства, щороку катастрофічно погіршується стан справ з ґрунтами і лісами України.

Безперечно, в процесі безсистемного землекористування і часто невмотивованого використання основного національного багатства в Україні відбувається істотне зниження рівня не лише раціонального природокористування й охорони довкілля, але й продовольчої безпеки, і виникають прямі загрози життю та здоров'ю людей.

Нині ініціатори децентралізації органів влади під видом запобігання корупції у сфері земельних відносин запропонували (законопроект — реєстраційний номер 1906) передати право щодо прийняття остаточних рішень про зміну цільового призначення на приватизовані земельні паї (родючі чорноземи) — власникам таких ділянок, а на землі сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності — радам базового рівня (сільським, селищним, міським).

Велику стурбованість за подальшою долею ґрунтів України, необхідністю їх збереження та захисту від деградаційних процесів, що поглиблюються, висловлюють численні представники громадянського суспільства, зокрема учасники ІХ Делегатського з'їзду ґрунтознавців та агрохіміків України (Миколаїв, 30 червня — 4 липня 2014 р.).

Спільнота ґрунтознавців у всьому світі також сповнена рішучості інформувати громадян і закликати до сталого управління нашим мовчазним союзником — ґрунтами. З цією метою багатьма країнами світу 5 грудня 2014 р. були організовані спеціальні заходи із святкування Всесвітнього дня ґрунтів і Міжнародного року ґрунтів. Цього дня під час 69-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (у Нью-Йорку) офіційно оголошено 2015 р. Міжнародним роком ґрунтів, що має стати важливою платформою для підвищення обізнаності на міжнародному, регіональному та національному рівнях про фундаментальну роль ґрунтів для людського життя.

У досягненні успіху європейського розвитку України вбачається, що беззаперечною умовою втілення всіх процесів з реформування і прийняття рішень мають бути їх відкритість і зрозумілість для всіх

громадян, а також всебічне підтримання громадянським суспільством у відкритому діалозі.

Ми вважаємо, що в реаліях українсько-го сьогодення лише закликів і роз'яснень щодо вирішення цього питання замало. Потрібні радикальніші заходи та посилення відповідальності за нанесення будь-якої шкоди ґрунтам, зниження їх природної родючості тощо. З огляду на це, насамперед необхідно внести зміни і доповнення до чинної редакції Конституції України — Основного Закону України стосовно землі та її природних ресурсів.

Сумнівною і незрозумілою, на нашу думку, є норма чинної Конституції України, де від імені Українського народу **права власника** на землю та її природні ресурси (основне національне багатство) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13). Наприклад, органи місцевого самоврядування будь-якої області, району чи села, селища, міста, здійснюючи права власника, можуть вирішити від імені Українського народу продати наявні землі, в т.ч. ґрунти, іншій державі; змінити цільове призначення родючих земель чи проголосити свою незалежність (всікі «ДНР» і «ЛНР») всупереч іншим нормам Конституції України тощо.

Тому зважаючи на те, що унітарність вимагає від усіх громадян України (народу) на загальнодержавному рівні реалізації відкритого, прозорого, невідворотного і повноцінного права своєї власності на землю та її природні ресурси, а не просто — від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як це визначається в чинній редакції Конституції України, пропонуємо уточнити конституційну норму, — «хто і яким чином здійснює права власника від імені Українського народу», а також інші важливі положення. До того ж всі землекористувачі мають сплачувати відповідний єдиний загальнонаціональний земельний податок на новій рентній основі як за об'єкт права власності Українського народу.

Реальним функціональним інструментом з розробки основних засад національної політики стосовно землі та її природних

ресурсів (особливо ґрунтів) — основного національного багатства — та здійснення контролю за її проведенням, а також з кадастрування і реєстрації прав має стати (подібно до Національного банку України) Національна земельна установа — центральний орган державного управління з юридичним статусом, завдання, функції, повноваження і принципи організації якої повинна визначати Конституція України.

Одночасно чинності мають набути норми, що в конституційний спосіб забезпечуватимуть балансування повноважень і відновлюватимуть статус територій рад базового рівня та їх повноцінних повноважень, а також сприятимуть реальному прогнозуванню та плануванню розвитку всієї території у процесі землеустрою і землевпорядкування знизу (у межах і за межами населених пунктів). Також потрібно надати місцевим громадам максимальній і реальній повноваження щодо здійснення контролю за станом раціонального землекористування та охорони ґрунтів і довілля відповідно до вимог національних регламентів.

Особливо це стосується норм, визначених Конституційними положеннями «основного національного багатства як об'єкта права власності Українського народу, що перебуває під особливою охороною держави» (ст. 13 і 14), які пропонується викласти в такій редакції:

«Стаття 13. Земля, її надра, ґрунти, ліси, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснює Верховна Рада України через Національну земельну установу, підконтрольну та підзвітну Президенту України та Верховній Раді України в межах, визначених цією Конституцією.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування розпоряджаються земельними ділянками державної чи комунальної власності та визначеними природ-

ними ресурсами, що розміщуються в межах території таких ділянок, щодо їх цільового використання відповідно до закону.

Кожний громадянин і юридична особа мають право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності на земельні ділянки і господарювання на них, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом і сплачують відповідний загальнонаціональний податок (за об'єкт права власності Українського народу) на новій рентній основі.

Стаття 14. Земля та її природні ресурси є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Право власності на земельну ділянку гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, у т.ч. комунальними та державними, а також державою і територіальними громадами виключно відповідно до закону».

Викладені пропозиції щодо змін і доповнень вимагатимуть також внесення відповідних змін та доповнень до інших статей Конституції, низки законодавчих і нормативних актів, а також прийняття нових законів України, що забезпечить повноцінне функціонування норми першої, другої і третьої статей Основного Закону України.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Докучаев В.В.* Избранные сочинения / В.В. Докучаев. — М.: Гос. изд-во сельскохозяйственной литературы, 1949. — Т. 2: Труды по геологии и сельскому хозяйству. — 426 с.
2. *Яцук І.П.* Ґрунти потребують захисту / І.П. Яцук, В.М. Панасенко // Віче. — 2013. — № 15. — С. 22–25.
3. Національна доповідь про стан родючості ґрунтів [Електронний ресурс]. — К., 2010. — 112 с. — Режим доступу: http://www.iogu.gov.ua/wp-content/uploads/2013/07/stan_gruntiv.pdf