

С. І. БУГЕРА

*Сергій Іванович Бугера, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник Національної
академії аграрних наук України*

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Сільське господарство є тією галуззю матеріального виробництва, екологічні проблеми в якій виявляються в усій своїй багатоплановості та складності. Це зумовлено безпосереднім зв'язком аграрного сектору з природою – земля, вода, рослинність, тварини та інші об'єкти природи становлять основу сільськогосподарського виробництва. Воно ж, з одного боку, впливає на навколишнє природне середовище шляхом вилучення з нього для своїх потреб води, добрив, будівельних матеріалів, рослинності, деяких тварин, а з іншого – зазнає впливу цілого комплексу природних факторів (сонячного випромінювання, вітру, опадів тощо). Сільське господарство сьогодні – це найактивніша сфера взаємодії суспільства і природи, в процесі якого видозмінюються природні системи, створюються нові агросистеми, призначені для задоволення потреб суспільства в продовольстві й сировині. Сьогоднішня спрямованість на інтенсифікацію сільськогосподарського виробництва неминуче посилює антропогенний тиск на довкілля. При цьому маючи за мету одержання прибутку, аграрні товаровиробники інколи ігнорують вимоги до якості та екологічної безпеки продукції, продуктів харчування та сировини¹.

Необхідно зазначити, що питання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції взаємопов'язані із загальнотеоретичними основами екологічної безпеки, які досліджували такі вчені, як: В. І. Андрейцев, І. М. Бакай, Н. В. Барбашова, Л. О. Бондар, М. О. Фролов та інші вчені.

Метою статті є вдосконалення правового регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Зокрема передбачається дослідження стану законодавства з даного питання та розробки відповідних рекомендацій по його удосконаленню.

Необхідність забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції пов'язана насамперед з тим, що даний вид продукції за переважними її видами є продукцією харчовою або відповідною сировиною для харчової промисловості.

Разом з цим у відповідності до гігієнічних вимог до якості продовольчої сировини та харчових продуктів основний ризик в харчуванні людини представляють ксенобіотики хімічної та біологічної природи, що містяться в продуктах харчування. До ксенобіотиків хімічної природи відносять токсичні елементи, пестициди та продукти їх розпаду, радіоактивні ізотопи, нітрати і нітрити та ін. До ксенобіотиків біологічної природи відносять бактерії та бактеріальні токсини, мікроскопічні гриби і мікотоксини. В результаті господарської діяльності людини в біосфері циркулює значне число різноманітних ксенобіотиків, як неорганічної, так і органічної природи, що володіють токсичністю. Ксенобіотики, потрапляючи в оточуюче середовище в результаті антропогенної діяльності людини, здатні накопичуватись в ґрунтах, водоймах, з атмосферними та водними потоками розповсюджуються на тисячі кілометрів. Вони потрапляють в організм людини і викликають серйозні порушення здоров'я, від гострих отруєнь нерідко з летальними наслідками до захворювань, що проявляються тільки через роки².

Необхідно зазначити, що вирішення проблем правового регулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції потребує вирішення загальних питань охорони довкілля та використання природних ресурсів, а також правової регламентації дії окремих небезпечних факторів. При цьому до законодавчої база з даних питань належать наступні нормативно-правові акти: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245-ІІІ; Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. № 1908-ІІІ; Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. № 791а-ХІІ; Постанова Кабінету Міністрів України «Про гігієнічну регламентацію державну реєстрацію небезпечних факторів» від 13 червня 1995 р. № 420; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження загальних вимог до

здійснення переробки, утилізації, знищення або подальшого використання вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції» від 24 січня 2001 р. № 50; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР та ін.

Згідно ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з додержанням обов'язкових екологічних вимог, зокрема щодо раціонального і економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій; здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища; здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб; здійснення заходів щодо збереження і невиснажливого використання біологічного різноманіття під час провадження діяльності, пов'язаної з поводженням з генетично модифікованими організмами.

При цьому підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані додержуватися правил транспортування, зберігання і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів, з тим щоб не допустити забруднення ними або їх складовими навколишнього природного середовища і продуктів харчування.

Незважаючи на наявність масиву законодавства із забезпечення охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки питання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції залишаються не вирішеними. Зокрема як вказується у Постанові Кабінету Міністрів України від 05 березня 1998 р. № 188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» винятковою особливістю екологічного стану України є те, що екологічно гострі локальні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами. Чорнобильська катастрофа з її довгочасними медико-біологічними, економічними та соціальними наслідками спричинила в Україні ситуацію, яка наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи. Це викликано також тим, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. Розораність земель є найвищою в світі і досягла 56 % території країни і 80 % сільськогосподарських угідь. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрантів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками. З ґрунтом щороку виноситься 11 млн. тонн гумусу, 0,5 млн. тонн азоту, 0,4 млн. тонн фосфору і 0,7 млн. тонн калію. Щорічні еколого-економічні збитки від ерозії ґрунтів дорівнюють 9,1 млрд. гривень. Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, кислотні дощі тощо) та використання засобів хімізації в аграрному секторі. Понад 40 % органіки, отримуваної в результаті діяльності великих тваринницьких комплексів та птахофабрик, з потенційних органічних добрив перетворюються на джерела забруднення довкілля. Ситуація з забрудненням територій ускладнилася після аварії на Чорнобильській АЕС. Радіонуклідами забруднено понад 4,6 млн. гектарів земель у 74 районах 11 областей, у тому числі 3,1 млн. гектарів ріллі. З використання вилучено 119 тис. гектарів сільськогосподарських угідь, у тому числі 65 тис. гектарів ріллі.

Для вирішення вказаних проблем необхідно здійснити комплексну еколого-економічну оцінку (районування) території України з виділенням в її складі природоохоронних комплексів, у тому числі територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель для високо інтенсивного ведення сільськогосподарського виробництва та промислового будівництва, а також забруднених районів для здійснення цільових природоохоронних заходів; забезпечити активний перехід на біологічні методи ведення сільського господарства та виробництво екологічно чистої продукції; удосконалити розміщення сільськогосподарського виробництва з метою найбільш раціонального використання місцевих природних умов і ресурсів.

Зважаючи на першочергову залежність якості сільськогосподарської продукції та її безпеки від якісного стану ґрунту правове регулювання даного питання знайшло своє відображення у таких нормативно-правових актах, як: Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV; Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР; Указ Президента України «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» від 2 грудня 1995 р. № 1118/95; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів» від 4 серпня 2000 р. № 1218, Наказ Міністерства аграрної політики «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» від 26 лютого 2004 р. № 51; Наказ Державного Комітету України по земельних ресурсах «Про порядок консервації земель» від 17 жовтня 2002 р. № 175 та ін.

Зокрема Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля. Згідно ст. 1 даного закону агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення це обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів,

рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами. При цьому забруднення земель – це накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін.

Важливим є також дотримання норм Закону України «Про пестициди і агрохімікати» в ст. 13 якого зокрема вказується, що застосування пестицидів і агрохімікатів на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення здійснюється відповідно до законодавства. На території, що зазнала радіоактивного забруднення, а також у зонах надзвичайних екологічних ситуацій застосування пестицидів і агрохімікатів обмежується в порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики.

З метою здійснення державного контролю за зміною показників родючості та забруднення ґрантів токсичними речовинами і радіонуклідами, раціонального використання земель сільськогосподарського призначення Указом Президента України «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» передбачалось запровадити суцільну агрохімічну паспортизацію всіх земель сільськогосподарського призначення на території України з метою визначення показників якісного стану ґрунту, їх зміни внаслідок господарської діяльності.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів» від 4 серпня 2000 р. № 1218 визначає, що основними напрямками діяльності Державного технологічного центру охорони родючості ґрунтів зокрема є: розроблення пропозицій та здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони родючості ґрунтів, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення; науково-методичне та організаційне забезпечення проведення державного моніторингу ґрунтів і агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, заходів щодо збереження, відтворення, охорони родючості ґрунтів, а також визначення якості та безпечності рослинницької продукції; участь у розробленні та здійсненні контролю за виконанням державних, міждержавних, регіональних цільових програм з моніторингу, збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, застосування агрохімікатів і забезпечення якості сільськогосподарської продукції та сировини; участь у координації науково-дослідних робіт, пов'язаних із створенням технологій екологічно безпечного та раціонального застосування агрохімікатів хімічного та біологічного походження; розроблення та впровадження науково обґрунтованих рекомендацій щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів у сільському господарстві; підготовка науково обґрунтованих розрахунків потреби в агрохімікатах; вивчення стану радіоактивного забруднення сільськогосподарських угідь та продукції рослинництва на територіях, забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи, та в зонах впливу діючих атомних електростанцій.

При цьому моніторинг ґрунтів здійснюється відповідно до Положення «Про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення». Згідно якого система моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля і являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів. Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводиться з метою своєчасного виявлення змін стану ґрунтів, їх оцінки, відвернення наслідків негативних процесів, розроблення науково обґрунтованих систем землеробства і агротехнологій.

Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом: аналізу та узагальнення архівного (базового) фонду даних; ґрунто-агрохімічного та еколого-меліоративного (суцільних і вибіркового) обстежень ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; функціонування мережі стаціонарних ділянок та польових дослідів, на яких ведуться спеціальний, кризовий та науковий моніторинг ґрунтів і забезпечуються комплексні дослідження, контроль за властивостями ґрунтів, розроблення прогностичних моделей та ґрунтозахисних технологій; використання даних дистанційного зондування та глобальної системи визначення місцезнаходження досліджуваних ділянок.

При цьому агрохімічна паспортизація орних земель проводиться раз у 5 років, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень – через кожні 5–10 років, а також на бажання землевласника, землекористувача, при зміні власника земель сільськогосподарського призначення. Результати моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення використовуються в процесі регулювання правових основ земельних відносин, при проведенні економічної та грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів щодо відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій, проведенні еколого-агрохімічного районування (зонування) території, визначенні зон виробництва сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування, розробленні рекомендацій щодо раціонального та екологічно безпечного застосування агрохімікатів.

Згідно Порядку консервації земель вона здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений термін та залуження або заліснення. Консервація земель здійснюється зокрема за наявності: еродованих земель, перезволожених земель з підвищеною кислотністю або засоленістю та ґрунтів, забруднених хімічними речовинами й іншими видами забруднень, небезпечних для здоров'я людей; малопроду-

дуктивних земель, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю; радіаційно небезпечних, радіоактивно забруднених або забруднених важкими металами та іншими хімічними елементами земель тощо.

Разом з тим питання правового регулювання забезпечення належної якості ґрантів потребує вдосконалення, оскільки забруднення ґрунту різноманітними забруднювачами значно змінює співвідношення і накопичення рухомих форм важких металів в орному шарі, впливаючи на процеси антагонізму і синергізму іонів при їх поглинанні і обміні і викликає зміну родючості чорноземів та негативно впливає на біологічну активність мікрофлори³. Потребують вирішення також питання обґрунтованого використання пестицидів та отрутохімікатів в аграрному виробництві та їх фальсифікація⁴.

При цьому якісний стан ґрунту впливає не тільки на якість сільськогосподарської продукції, а також і на якість питної води⁵. Важливим є також створення оновленої карти ґрунтів України⁶ та прийняття спеціального нормативно-правового акта про екологічне ліцензування⁷.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що екологічна безпечність сільськогосподарської продукції є одним зі складових загальної якості продукції даного виду. При цьому правове регулювання виробництва екологічно безпечної продукції потребує удосконалення за наступними напрямкам: 1) розроблення та затвердження Постановою Кабінету Міністрів України Положення про забезпечення екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення; 2) законодавче закріплення Плану еколого-агрохімічного районування земель для виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції 3) внесення змін і доповнень до чинного законодавства і зокрема до ст. 3 Закону України «Про пестициди і агрохімікати» в такій редакції: «Використання пестицидів та агрохімікатів у сільськогосподарському виробництві здійснюється відповідно до науково-обґрунтованих методичних рекомендацій з їх раціонального та екологічно безпечного застосування».

¹ Бакай І. М. Виробничо-господарська діяльність суб'єктів аграрного підприємництва (еколого-правові проблеми) / І. М. Бакай. – К.: Нічлава, 1997. – С. 3–4, 30.

² Косюра В. Т., Осипова Л. А. Качество во имя жизни / В. Т. Косюра, Л. А. Осипова. – ТОВ «Освіта України». – К., 2009. – С. 140.

³ Богачева В. Л. Вплив техногенного забруднення ґрунту важкими металами на елементи його родючості, урожай та якість сільськогосподарської продукції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. сільгосп. наук: спец. 06.00.04 «Агрохімія» / В. Л. Богачева. – К., 1996. – С. 22.

⁴ Галаур С. Фальсифікат не пройшов / С. Галаур // Голос України. – 2009. – № 104. – С. 16.

⁵ Градоблянська Т. Щоб довше жити, треба «правильне» пити / Т. Градоблянська // Голос України. – 2009. – № 102. – С. 4.

⁶ Бульба С., Гожий А., Лемик В. Земля без охорони / С. Бульба, А. Гожий., В. Лемик // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 132. – С. 9.

⁷ Радик І. Л. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / І. Л. Радик. – К., 2001. – С. 14.

Резюме

У статті досліджено проблеми правового регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Вивчено стан законодавства з даних питань та розроблено практичні рекомендації щодо його вдосконалення. Зокрема запропоновано розробити Положення про забезпечення екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення та План еколого-агрохімічного районування земель для виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції.

Ключові слова: сільськогосподарська продукція, екологічна безпека, правове регулювання.

Резюме

В статье исследованы проблемы правового регулирования экологической безопасности сельскохозяйственной продукции. Изучено состояние законодательства по данному вопросу, а также разработаны практические рекомендации по его усовершенствованию. В частности предложено разработать Положение об обеспечении экологической безопасности земель сельскохозяйственного назначения и Плана эколого-агрохимического районирования земель для производства экологически безопасной сельскохозяйственной продукции.

Ключевые слова: сельскохозяйственная продукция; экологическая безопасность, правовое регулирование.

Summary

In clause the problems of legal regulation of ecological safety of agricultural production are investigated. The condition of the legislation on the given question is investigated, and also the practical recommendations for its improvement are developed. In particular it is offered to develop a Rule about maintenance of ecological safety of grounds of agricultural purpose and Plan of ecological – agricultural area of grounds for manufacture of ecologically safe agricultural production.

Key words: agricultural production; ecological safety, legal regulation.

Отримано 27.07.2011