

СЕКЦІЯ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ В УКРАЇНІ

Місінкевич А.Л., к. ю. н.,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницький університет управління та права

Статтю присвячено аналізу законодавчого забезпечення проведення рекультивації в Україні. Автор досліджує основні правові проблеми здійснення рекультиваційних правовідносин, які існують в чинному земельному, екологічному та гірничому праві України. Вивчається закордонний досвід законодавчого забезпечення проведення рекультивації в США та Німеччині.

Ключові слова: рекультивація земель, законодавче забезпечення, земельна ділянка, проект землеустрою з рекультивації.

Статья посвящена анализу законодательного обеспечения проведения рекультивации в Украине. Автор исследует основные правовые проблемы осуществления рекультивационных правоотношений, существующих в действующем земельном, экологическом и горном праве Украины. Изучается заграничный опыт законодательного обеспечения проведения рекультивации в США и Германии.

Ключевые слова: рекультивация земель, законодательное обеспечение, земельный участок, проект землеустройства по рекультивации.

Misinkevych A.L. LEGAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION LAND RECLAMATION IN UKRAINE

The article analyzes the legislative regulation of land reclamation in Ukraine. The author examines the major legal problems of implementing relationships of land reclamation that exist in the land, environmental and mining law of Ukraine. We study the international experience of legislative regulation of land reclamation in the US and Germany.

Key words: land reclamation, legislative regulation, land, land reclamation project.

Проблема охорони та раціонального використання земель є надзвичайно важливою та актуальною як і в Україні, так і в усьому світі. Розширення видобування корисних копалин призводить до утворення великих площ порушених земель. Порушення природних ландшафтів гірничорудною промисловістю пов'язується з нанесенням навколишньому середовищу великих втрат. Знищується рослинність, руйнується ґрунтовий покрив, знижується рівень підґрунтових вод, відбувається заповнення водного і повітряного басейнів. При цьому порушується техногенний процес ландшафтоутворення, екологічно невластивих, а частіше біологічно шкідливих геохімічних елементів, які виносяться на поверхню у кількості, що набагато перевищує їх вміст у звичайному кругообігу, а це призводить до забруднення земельного, водного та повітряного фондів. У багатьох випадках оброблені ділянки перетворюються у покинуті землі, а їх хаотична поверхня часто нагадує індустріальні пустелі.

Великі порушення земної поверхні та зростання потреб у сільськогосподарських

землях викликають необхідність економічного та раціонального використання земельних ресурсів і рекультивацію порушених територій. Необхідно зазначити, що у разі виявлення земельних угідь, які зазнають негативного впливу від господарської діяльності промислових об'єктів, обов'язково мають проводитися рекультиваційні заходи з відновлення порушених земель. Це стосується всіх категорій земель незалежно від форми власності задля проведення землеустрою та забезпечення рекультиваційних робіт. Означені вимоги законодавчо забезпечуються пунктом «д» ст. 2 Закону України «Про землеустрій» [1].

Аналізуючи проблеми правовідносин з рекультивації земель, зазначимо, що відновлення порушених, деградованих та забруднених земель – це законодавчо забезпечений комплекс прав та обов'язків відповідних суб'єктів щодо виконання передбачених законодавством комплексу організаційно-правових, технічних, фінансових, землевпорядних дій, спрямованих на відтворення природного стану землі (земельної ділянки) як головного засобу



виробництва у сільському, лісовому господарстві, як просторово-територіального базису і як об'єкта природи з метою забезпечення якісного життєвого середовища суспільства.

Серед науковців, які вивчали правові проблеми здійснення рекультивації земель в Україні є: В.Б. Балакірський [5], Н.П. Барабаш [12], Н.С. Гавриш [11], С.В. Єлькін [8], Д.Л. Ковач [9], В.О. Мандрик [13], А.П. Шеремет [10].

Основною правовою підставою проведення рекультиваційних робіт є розроблення робочого проекту землеустрою щодо рекультивації порушених земель відповідно до пункту «з» ст. 25 Закону України «Про землеустрій» [1] та відповідних проектів видобування корисних копалин, згідно зі ст. 50 КУпН [2] й Положення про проектування гірничодобувних підприємств України, а також визначення запасів корисних копалин за ступенем підготовленості до видобування [3].

На основі розробленого робочого проекту землеустрою готується технічна документація щодо рекультивації земель інститутом-проектувальником, який має відповідну ліцензію. Підставою для початку робіт є завдання на проектування, яке видає замовник цього проекту [4].

З приводу вищезазначених положень щодо складання та затвердження робочого проекту землеустрою з рекультивації земель, то вони на законодавчому рівні до кінця залишаються не врегульованими. У таких правовідносинах це питання є основоположним, тому що цей документ служить головною правовою підставою для проведення рекультивації на порушених землях після промислового використання.

Відповідно до чинного законодавства України власники земельних ділянок та землекористувачі, які проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи, пов'язані зі зняттям ґрунтового покриву, зобов'язані отримати відповідний дозвіл у встановленому порядку та на підставі затвердженого законом порядку підготувати проект землеустрою, в якому визначаються конкретні заходи та порядок їх застосування у процесі здійснення гірничотехнічного та біологічного етапів рекультивації земельних угідь [5, с. 203]. Згідно з пунктом «Г» ст. 186 Земельного кодексу України робочі землевпорядні проекти, пов'язані з упорядкуванням, докорінним поліпшенням та охороною земель, раціональним їх використанням, розглядаються і затверджуються замовниками цих проектів [6]. На думку вчених, це положення є юридично безграмотним. Замовник робочого проекту землеустрою щодо рекультивації порушених та деградованих земель не

може надати компетентний висновок стосовно його повноти та відповідності встановленим вимогам та стандартам. Науковці схиляються до думки, що робочі проекти землеустрою щодо рекультивації пошкоджених земель повинні затверджувати відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування в межах їх повноважень [5, с. 203]. Окрім цього, варто було б на законодавчому рівні розробити та затвердити Типовий робочий проект землеустрою щодо рекультивації деградованих та пошкоджених земель. Це дозволило б у подальшому уникнути багатьох правових проблем, пов'язаних з проведенням рекультивації земель в Україні.

Варто зазначити, що при розробці робочого проекту землеустрою щодо рекультивації необхідно дотримуватися положень ст.15 Закону України «Про екологічну мережу України», де зазначається, що основою для розроблення всіх видів проектною документації при здійсненні землеустрою є Зведена схема формування екомережі України, регіональні та місцеві схеми формування екомережі, програми у сфері формування, збереження та використання екомережі [7]. Такий підхід до розроблення проектною документації з охорони та відновлення земельних ресурсів забезпечить, по-перше, створення та ефективного функціонування екологічної мережі на території держави, а по-друге, – екологічне благополуччя України. На практиці означені положення законодавства практично не реалізуються [8, с. 105].

Досліджуючи земельно-рекультиваційні правовідносини, слід зауважити, що, окрім правових підстав, які спричиняють виникнення цих правовідносин та здійснення рекультиваційних робіт, існують певні обставини, які спричиняють їх зміну та припинення.

Підставами припинення земельно-рекультиваційних правовідносин слугують юридичні факти, такі як припинення дії договору оренди земельної ділянки чи договору концесії, зміна суб'єктного складу у правовідносинах, проведення суб'єктами господарювання рекультиваційних робіт, що були передбачені договором чи правовстановлюючими документами, а також на підставі ст.ст. 140–143 ЗК України [6].

Досліджуючи правові умови земельних правовідносин у науковій доктрині, слід наголосити, що вони містять конкретні вимоги, правила, норми, стандарти, заборони [9, с. 175]. У свою чергу, планування, проектування та виконання робіт, пов'язаних з рекультивацією порушених земель, здійснюється за існування відповідних правових умов:

– визначення мінімально необхідних розмірів земельних ділянок, які були порушені, їх якості та грошової оцінки, а також обсягів фінансування, необхідних для реалізації землеохоронних заходів;

– виконання в установленому порядку робіт, які передбачають пошарове, відповідно до структури ґрунтового профілю, зняття і роздільне складування верхнього, найбільш родючого та наступних шарів ґрунту;

– врахування особливо цінних продуктивних земель, а також земель, які перебувають під природно-заповідними, історико-культурними та курортно-рекреаційними об'єктами;

– виявлення та запобігання можливим негативним екологічним наслідкам порушення земель, його впливу на екологічний стан і якість земельних ресурсів на прилеглих територіях;

– виявлення та запобігання можливому негативному впливу відвалів порід і ґрунтів, забруднених небезпечними речовинами, на здоров'я людини, окремі природні ресурси і довкілля в цілому [10, с. 174–175].

Визначення розмірів земельної ділянки для проведення рекультиваційних робіт є проблемним правовим питанням. Надзвичайно слушну думку в цьому аспекті висловлює Н.С. Гавриш, яка вважає доцільним у чинному земельному законодавстві України передбачити мінімальний розмір земельної ділянки, з якої несільськогосподарський землекористувач зобов'язаний знімати родючий шар ґрунту, адже трапляються випадки, коли необхідно здійснити економічний розрахунок ефективності проведення заходів, а також випадки відмови від нього, щоб уникнути зайвих витрат для проведення рекультиваційних робіт [11, с. 102].

Н.П. Барабаш зазначає, що землекористування гірничодобувної промисловості, як правило, здійснюється на площах залягання корисних копалин. Чинне земельне законодавство України не визначає розмірів земельних ділянок, які відводяться підприємствам, установам, організаціям для ведення гірничодобувних робіт. На практиці, за словами науковця, трапляються випадки надання гірничим підприємствам земельних ділянок у розмірах, що перевищують їх дійсну потребу [12, с. 122]. Це призводить до того, що, по-перше, великі площі земельних угідь використовуються нерационально, а по-друге, збільшується кількість порушених та пошкоджених земельних угідь, які потребують рекультиваційних заходів. У цьому випадку таку ситуацію потрібно вирішити на законодавчому рівні, прийнявши відповідні правові норми, що

у подальшому визначатимуть розміри земельних угідь для організації діяльності гірничої промисловості.

Така законодавча діяльність має врахувати потреби конкретного гірничого підприємства, коли землю використовують не тільки для розробки надр, але й для обслуговування інших потреб гірничих підприємств (розміщення робітничих містечок, складів, відходів виробництва, що містять корисні компоненти, тощо) [12, с. 124].

У цьому випадку характер і потужність родовища дозволяють наперед чітко визначити кількість людей, потрібних для розробки родовищ, кількість споруд і будівель, житлових будинків, необхідних для обслуговування потреб гірничих підприємств і працівників. Враховуючи характер родовищ корисних копалин, можна визначити об'єм викинутих у відвали пустих гірничих порід. Ці дані так чи інакше дозволяють встановити раціональні розміри земельної ділянки, оскільки між розміром земельної ділянки та об'ємом викинутих пустих порід є певна залежність.

Зауважимо, що відкрита розробка родовищ корисних копалин вимагає більшої площі земельної ділянки, ніж для закритої розробки. Відповідно з'являється ще один критерій правильного визначення розмірів земельних ділянок – спосіб освоєння надр. Отже, відслідковується певна залежність між розміром земельної ділянки і характером залягання корисних копалин.

В інтересах правильного визначення розмірів земельних ділянок для гірничих підприємств важливе значення має ще і визначення їх структури використання. Залежно від критеріїв виробничої необхідності ведення гірничодобувних робіт земельні ділянки доцільно поділяти на безумовно необхідні та умовно необхідні. Без безумовно необхідних ділянок розробка родовищ корисних копалин є неможливою або економічно недоцільною. Саме вони тісно пов'язані з гірничим відводом, оскільки у їх межах розміщуються засоби виробництва гірничого підприємства. На умовно необхідних земельних ділянках, як правило, знаходяться додаткові засоби виробництва, які безпосередньо не пов'язані з розробкою родовища (об'єкти переробки мінеральної сировини, склади, місця для розміщення відходів тощо). Відсутність у користуванні останніх все ж уможливорює реалізацію права при проведенні гірничодобувних робіт [12, с. 125].

Наступною обов'язковою умовою проведення рекультивації на пошкоджених та деградованих землях є фінансування. У цьому аспекті в Україні існують юридичні прогалини та суперечності. Для вирішен-



ня зазначеного питання ми проаналізували зарубіжний досвід правового та економічного механізмів здійснення фінансування рекультивативних пошкоджених і деградованих земельних ділянок після промислового використання.

Однією з успішних країн у проведенні рекультивативних заходів є США. Тут рекультивативна регулюється як законами окремих штатів, так і Федеральним законом про контроль за поверхніми гірництва і рекультивативною (Surface Mining and Reclamation Control – SMCRA) від 1977 р. У документі зазначається про необхідність вирівнювання поверхні відновлення гідрологічного режиму, продуктивності ландшафтів, рослинності, здійснення контролю за станом рекультивованих ділянок до 10-ти років. Місцеві органи влади визначають план заходів щодо проведення необхідного обсягу рекультивативних робіт [13, с. 209].

Фінансово-правовий аспект проведення рекультивативних робіт у цій країні вирішується у такий спосіб: гірниче підприємство, отримавши дозвіл адміністрації штату на право проведення гірничих робіт, робить внесок (заставу) в сумі, яка може сягати \$ 100 тис. за акр. Після відпрацювання родовища і здійснення планування поверхні та рельєфу, посіву трав і посадки дерев адміністрація штату повертає гірничому підприємству 50% від внесеної суми. Перш ніж кошти повністю будуть повернені вугледобувній компанії, земельна ділянка повинна пройти процедуру схвалення її стану та залишатися стабільною протягом кількох років. У випадку, якщо гірничодобувне підприємство не виконало своїх зобов'язань після відпрацювання родовища, внесені кошти не повертаються, нового дозволу на право проведення гірничих робіт воно в подальшому не може отримати. В окремих випадках керівництво підприємства може бути притягнуте до відповідальності [13, с. 209].

За оцінкою економістів, фінансовий механізм у США щодо відновлення земельних ресурсів хоча є одним з досконаліших у світі з погляду забезпечення проведення рекультивативних робіт, але вимагає від підприємств значних сум на заставу ще до початку видобувних робіт. Це може різко знизити об'єм видобування вугілля та завдати збитків [13, с. 211].

Найбільш дієвим, економічно вигідним та близьким у правовому аспекті для України є фінансово-юридичний механізм вирішення означеного питання у Німеччині.

У цій країні відновлення порушених земель передбачено Законом «Про повернення господарської цінності територіям, зайнятим підприємствами промисловості і

шахтними відвалами» (1951 р.) та низкою інших нормативних розпоряджень. При відводі земельної ділянки для розробки родовища, гірничодобувні підприємства Німеччини вносять річну плату відповідно до Положення про сплату за землекористування. Розрахунок цієї плати визначається як різниця між відпрацьованою площею і поверхнею (кожний раз за станом на кінець року). Такий підхід у розрахунках стимулює прискорення проведення робіт з рекультивативної земель, тобто чим більший розмір повернутої площі, тим меншу суму повинні заплатити гірничі підприємства [13, с. 210].

Окрім цього, гірничі підприємства Німеччини повинні компенсувати додаткові затрати, пов'язані з відводом земельних площ, лісо- і сільськогосподарським організаціям. Мета такої компенсації – забезпечити рентабельність цим господарствам. Отже, лісгосподарські організації отримують компенсацію на основі оцінки якості лісонасаджень. Компенсація складається з двох частин: за рубку нестиглого лісу й інші перешкоди, характер і об'єм яких визначається спеціальними договорами. При цьому компенсація гірничих підприємств за рубку нестиглого лісу перераховується в центральний фонд плати за землекористування. Робота лісгосподарських організацій ускладнюється тим, що на повернутих їм площах необхідно провести біологічну рекультивативну роботу. Кошти на фінансування цих заходів використовуються з центрального фонду надходжень плати за землекористування [13, с. 210].

Роботи з рекультивативної земель у Німеччині фінансуються з двох джерел: з коштів гірничодобувних підприємств і центрального фонду надходжень плати за землекористування. Причому якщо врахувати, що згаданий фонд утворюється з відрахувань гірничодобувних підприємств, то практично збиток, що завдається навколишньому середовищу у процесі добування вугілля, повністю фінансує винувата сторона [13, с. 210].

В Україні правові основи фінансування рекультивативної земель регламентуються ч. 6 ст. 52 Закону України «Про охорону земель», у якій зазначається, що роботи зі зняття, складування, збереження та нанесення ґрунтової маси на порушені земельні ділянки здійснюються за рахунок фізичних та юридичних осіб, з ініціативи або з вини яких порушено ґрунтовий покрив, а роботи з нанесення знятої ґрунтової маси на малопродуктивні землі здійснюються за бажанням власників ділянок за їх рахунок [14].

На практиці це питання вирішується зовсім іншим чином. За офіційними даними Державного агентства земельних ресурсів

України та відповідно до постанови КМУ від 28.03.1997 р. № 280 «Про хід структурної перебудови вугільної промисловості», відповідно до якої була затверджена «Програма закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів», фінансування і проведення робіт з рекультивациі земель проводиться як за рахунок державного, так і місцевих бюджетів, що створює певні юридичні колізії та суперечності в чинному земельному законодавстві. Ведення такого фінансування в Україні спричинюється тим, що гірничодобувна галузь на сучасному етапі переважно перебуває у державній формі власності [13, с. 211]. Саме ця обставина не дає можливість реалізувати вищезазначену норму Закону України «Про охорону земель».

За висновками Рахункової палати України фінансування з державного та місцевих бюджетів з відновлювальних робіт пошкоджених земель промисловим використанням проводиться за залишковим принципом [13, с. 211]. Цей факт підтверджується статистичними даними Державного агентства земельних ресурсів України. На сьогодні в Україні понад 800 тис. гектарів деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, з них підлягають рекультивациі 141,7 тис. га.

З огляду на таке скрутне екологічне становище земельних ресурсів у державі пропонуємо запозичити зарубіжний досвід в аспекті стимулювання прискорення проведення робіт з рекультивациі на відпрацьованих землях шляхом зменшення плати за порушені території. Вихід з цієї ситуації частково полягає в тому, щоб перекласти фінансування рекультивацийних робіт з Державного бюджету на вугільні підприємства шляхом передачі їх у довгострокову оренду та приватизацію. Це дасть можливість покращити інвестиційний клімат у державі, зокрема залучити інвестиції у гірничодобувну промисловість. На нашу думку, такий правовий механізм буде найбільш дієвим для України та охорони її земельного фонду.

У цьому напрямку ми пропонуємо доповнити такі закони України: «Про охорону земель», «Про оренду землі» та «Про Державний бюджет» – нормами щодо забезпечення доступу держави до безперешкодного виконання заходів з охорони земель на приватизованих земельних ділянках та фінансових робіт з рекультивациі земель з наступним відшкодуванням власниками земельних ділянок профінансованих робіт.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – С. 282.
2. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 36. – С. 340.
3. Положення про проектування гірничодобувних підприємств України та визначення запасів корисних копалин за ступенем підготовленості до видобування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0846-04>.
4. Про затвердження Тимчасового положення щодо рекультивациі порушених земель у м. Кривий Ріг : рішення XX сесії Криворізької міської ради Дніпропетровської області XXIV скликання від 29.09.2004 р. № 2268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kryvyrih.dp.ua/ua/st/pg/11209450892233_s/.
5. Балакірський В.Б. Деякі проблеми охорони ґрунтів під час проведення геологорозвідувальних робіт / В.Б. Балакірський, А.М. Павловський, Ю.В. Роганін // Вісник ХНАУ. – 2009. – № 3. – С. 200–203.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – С. 27.
7. Про екологічну мережу України : закон України від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – С. 502.
8. Єлькін С.В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. / С.В. Єлькін ; Київський національний університет імені Т. Шевченка. – К., 2012. – 247 с.
9. Ковач Д.Л. Щодо підстав та умов набуття права на землю громадянами України / Д.Л. Ковач // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин : зб. тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 17–18 травня 2013 р.). – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2013. – С. 173–175.
10. Шеремет А.П. Земельне право України : підруч. / А.П. Шеремет. – Чернівці : ТОВ «Видавництво «Наші книги», 2008. – 632 с.
11. Гавриш Н.С. Еколого-правове регулювання у сфері охорони ґрунтів / Н.С. Гавриш // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 100–106.
12. Барабаш Н.П. Правовий режим земель, наданих для користування надрами : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н.П. Барабаш. – Л., 2012. – 236 с.
13. Мандрик В.О. Відтворення порушених земель: зарубіжний досвід, механізм фінансування / В.О. Мандрик // Збірник наукових праць Національного лісотехнічного університету. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 208–212.
14. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 349.