



А. Л. Місінкевич  
асистент кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницький університет управління та права

УДК 349.4

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

*В статті висвітлюється започаткування та розвиток рекультивацийного процесу земель у розвинутих зарубіжних країнах, вивчається та аналізується правовий аспект врегулювання рекультивацийних заходів у європейських країнах та США. У статті досліджується історичний аспект реалізації цієї проблеми за часів Радянського Союзу, при цьому аналізує законодавчі акти органів влади того часу. У статті вивчається складна екологічна ситуація земель порушених промисловістю України.*

*В статье отражено зарождение и развитие рекультивационного процесса земель в развитых зарубежных странах, изучается и анализируется правовой аспект регулирования рекультивационных работ в европейских странах и США. В статье исследуется исторический аспект реализации этой проблемы со времён Советского Союза, также, анализируется, законодательные акты органов власти того времени. В статье изучается сложная экологическая ситуация земель, которые нарушенные промышленностью в Украине.*

*This article reflects the beginning and the development of the land reclamation in the foreign countries. These articles analyze the law about land reclamation in the European countries, the USA and the USSR. In the article is learned the difficult ecological situation the lands, which had been destroyed the industry of the Ukraine.*

Земля — це матеріальний базис життя та благополуччя людей. З кожним роком у світі зростає розвиток промислової індустрії, особливо це стосується вугільної та гірничодобувної промисловості. Усе це призводить до того, що мільйони гектарів земель не тільки змінюються у своєму рельєфі, а й відбувається їх забруднення, змінюється структура земної поверхні, що в подальшому викликає повну непридатність для використання багатьох цінних сільськогосподарських та лісових угідь.

Значні площі полів та лісів, які стали пошкодженими при добуванні корисних копалин та зайнятими породними відвалами кар'єрів та шахт, золівдвалами, відходами промислового виробництва, не тільки зменшують корисну площу для сільськогосподарських та лісгосподарських земель, але є небезпечним джерелом ерозії та забруднення води і ґрунтів прилеглих територій. Водночас, проходить забруднення атмосфери газами, які виділяються при горінні вугілля у породних відвалах та величезним викидом пилу.

Через це питання рекультивації земель, тобто відновлення її продуктивності та естетичної цінності земельних ландшафтів, які пошкоджені промисловим виробництвом, стають актуальними в житті суспільства. У наш час рекультивація стає невід'ємною частиною охорони та раціональному використанню природних ресурсів. Над зазначеними проблемами працюють дослідники, які прагнуть у своїх роботах розкрити складність



сучасного стану рекультиваційних заходів в Україні. Серед наукових робіт, що привертають увагу науковців до проблем раціонального використання земель, еколого-економічних аспектів рекультивації та вибору технологічних схем відновлення земельних угідь належать наукові роботи Ю. Г. Жарікова [1], Л. В. Моторіна [2], Н. М. Забеліна [2], В. А. Овчінкова [3], Р. М. Панаса [4] та ін.

Метою цієї статті є висвітлення основних економічних, екологічних та правових напрацювань з реалізації на державному рівні у розвинутих країнах світу заходів, які пов'язанні з проблемами рекультивації ґрунтів для поліпшення екологічного стану територій в умовах формування земельних відносин.

Необхідно зазначити, що поняття рекультивації земель — порівняно новий напрям в практичному, і особливо в теоретичному відношенні, який отримав розповсюдження з розвитком відкритого способу добування корисних копалин. Перші спроби рекультивації порушених промисловим виробництвом угідь сільськогосподарського призначення запроваджувалися у середині XIX століття в Німеччині [3, с. 10]. Рекультиваційні заходи були запроваджені у 1917 р. у штаті Індіана у США, коли на місці одного із вугільних кар'єрів штату був висаджений фруктовий сад, що стало поштовхом для поширення робіт стосовно формування нових садових ділянок на використаних вугільних кар'єрах [5, с. 12].

У ході запроваджених заходів Америка стала однією з передових країн світу щодо законодавчого забезпечення вирішення та врегулювання правовідносин у сфері рекультивації земель. Так, у 1939 році у штаті Західна Вірджинія була прийнята постанова “Про рекультивацію”. У подальші роки аналогічні законодавчі акти почали діяти в штатах Пенсільванія, Огайо, Кентуккі, Індіана, Іллінойс та ін., де забруднення та пошкодження земель відбувалося під дією гірничих підприємств. Закони, розроблені у штатах, як правило, дублювали один одного з невеликим виключенням варіацій, які залежали від місцевих фізико-географічних, гірсько-геологічних та соціально-економічних умов. Доцільно зазначити, що серед спільних вимог законодавчих актів можна відзначити часткове вирівнювання відвалів, які передбачалися для пасовищ та лісорозведення і повне вирівнювання територій, які призначені для землеробських робіт й садівництва з обов'язковим відновленням рослинного покриву. У багатьох законодавчих актах зазначалась необхідність захоронення, або нейтралізацію сильноокислених і токсичних ґрунтів, передбачались грошові штрафи компаніям, що не виконували передбачених вимог. Координаційну діяльність з регламентації рекультиваційних заходів здійснювали спеціальні бюро та комітети, які формувалися в означених штатах. Всі витрати з виконання відповідних робіт включалися в ціну ліцензій на розробку [3, с. 18].

На підставі існуючих в штатах нормативно-правових актів був прийнятий федеральний закон “Про відтворення порушених земель гірничими роботами”, який набрав чинності у 1977 році. У ньому зазначалась необхідність щодо вирівнювання поверхні, відновлення гідрологічного режиму, продуктивності ландшафтів, рослинності, здійснення контролю за станом рекультивованих ділянок впродовж 10-ти років. Для підтримки законодавчого забезпечення рекультивації земель у США була розроблена Програма відтворення земель, яка запроваджується через, так звану, аварійну, або невідкладну програму (*Emergency Program*) для реалізації нагальних проблем, що мали високу ймовірність загрози здоров'ю, безпеки або загальному добробуту населення, тоді коли загроза не могла бути усунута [6, с. 30].

Прагнучи встановити реальний вплив відкритих розробок вугілля, американські вчені провели дослідження і встановили, що у 1965 році відкритими розробками вугілля в США було порушено 528 681 га землі, що становило 41 відсоток всіх площ території, порушених різними видами відкритих гірничих робіт [6, с. 30]. Починаючи з 80-х років минулого століття, відкритими гірничими розробками у США щорічно проводилось забруднення близько 60 тис. га земель. Наймасштабніші пошкодження земель мали місце у штатах Пенсільванія (142 тис. га), Огайо (110,7 тис. га), Флорида (75.5 тис. га) та Каліфорнія (69,6 тис. га) [6, с. 31].

Рекультивацією земель у США займається служба охорони ґрунтів, лісова та



геологічна служба, гірське бюро та ряд інших федеральних відомств й агентств штатів. Тільки за період з 1960 по 1964 роки службою охорони ґрунтів було рекультивовано 51 тис. га площ, лісовою службою — 15 тис. га земель. До прикладу, у штаті Західна Вірджинія служба охорони ґрунтів співпрацює з вугледобувними компаніями у сфері проведення робіт щодо запобігання забруднення прилеглих земель продуктами змиву при порушенні технологій розробок територій. За період з 1965 по 1971 роки у Західній Вірджинії було відтворено 135 тис. га земель. Всього у США рекультивовано біля 250 тис. га земель [3, с. 19].

Необхідно зазначити, що наступною країною, де почали активно запроваджувати процес рекультивації земель, стала Англія, в якій промислові розробки займають значний відсоток площ порівняно з її територією, особливо це стосується відновлення земель сільськогосподарського призначення. За цих обставин у країні сформоване досконале законодавство, яке врегульовує питання рекультивації. Всі роботи, які пов'язані з відновленням родючості земельного фонду здійснює міністерство сільського господарства через комітети сільськогосподарського відновлення земель спільно з Національною вугільною радою.

Аналізуючи процес формування правової бази щодо рекультивації земель в Англії, необхідно відзначити, що починаючи з 1950 року в наказі “Про загальний розвиток” означені вимоги щодо відновлення старих закинутих земельних ділянок та заборони залишення нових вироблених земель невідновленими. У 1951 році в країні був прийнятий закон “Про гірничі виробітки”, яким створено фонд щодо відновлення відкритих залізородних розробок і подальше облаштування задіяних при цьому земель сільськогосподарського та лісогосподарського використання. Через Міністерство сільського господарства виділяються кошти на сільськогосподарське освоєння даних земель. У цьому законі вперше було висунуто вимогу щодо охорони верхнього шару ґрунту та вирівнювання поверхні. Законом “Про сільськогосподарські землі” від 1953 року заборонено без спеціального дозволу знімати більше 3,8 м<sup>3</sup> поверхневого ґрунтового покриву терміном біль ніж на 3 місяці, а Закон “Про вугільні розробки” від 1957 року дозволяє врегульовувати підземні вугільні розробки і передбачає певні запобіжні міри при провалах та просадках. У 1958 році спеціально прийнятий Закон “Про відкриті вугільні розробки” означив вимоги відтворення порушених територій для їх подальшого сільськогосподарського використання та послідовне вирішення операцій щодо їх відновлення.

За Законом 1962 року “Про планування міської та сільської місцевості” місцевій владі надавались повноваження контролю за відкритими та підземними гірничими роботами, а в разі необхідності право вимагати відновлення порушених площ. Аналізуючи порядок відновлювальних робіт, необхідно зазначити, що основна роль у розробці рекомендацій щодо проведення рекультивації покладалась на Міністерство сільського господарства, Комітет сільськогосподарського відновлення при міністерстві та Міністерство житлової забудови, місцеві органи управління та планові організації. Це чітко відстежується у законодавчих документах 1947 та 1959 років, прийнятих в Англії та Шотландії щодо проведення попереднього планування відновлювальних робіт рекультиваційного характеру [2, с. 16]. Запроваджені заходи організаційного та планового характеру дозволили англійській владі в 1964–1971-х роках рекультивувати 25 відсотків порушених земель, а у 1972 році відновити 2 170 га земель, що становили 5,5 відсотка від площ порушених територій [6, с. 36].

Після створення в Англії у 1974 році Національної вугільної ради роботи з рекультивації стали проводитися під її керівництвом. Діяльність ради спрямовувалась на вирішення важливих питань розміщення шахтних відвалів у розроблених кар'єрах, підвищення якості рекультивації, захоронення непридатних порід при раціональному поєднанні відкритих і підземних гірничих робіт, ізоляції токсичних порід глинистими шарами на підшві кар'єру і на поверхні відвалу. За функціональними обов'язками Рада забезпечувала контроль за переміщенням мінеральних відходів, аналізувала стан відпрацьованих за останніх 5 років родовищ, здійснювала контроль за станом



рекультивациі впродовж 5, а в деяких випадках і навіть до 20 років.

Свою особливість в рекультивациі земель мала Німеччина, де роботи розпочалися ще в кінці 30-х років XX століття в двох вугільних районах — Рейнському буровугільному басейні та в кам'яновугільному басейні Рура. У 1940 році були видані “Директиви щодо відновлення виробленої місцевості при проведенні відкритих робіт”, але друга світова війна призупинила цей законодавчий процес.

З 1956 року у Німеччині розпочинається новий період рекультивациі, який був викликаний розширенням вугільних розробок на родючих лісових ґрунтах. Рекультивациа земель проводилася одночасно з розробленими планами гірських виробіток та слугувала створенню ландшафту, який би відповідав вимогам природного середовища. Зокрема у Німецькій Демократичній Республіці це врегульовувалося Законом “Про повернення господарської цінності територіям, що заняті гірничою промисловістю та шахтними відвалами”. До 1961 року тут було відновлено та повернуто у лісове господарство 22 179 га земель, що складало 38,8 відсотка пошкоджених площ.

Доцільно зазначити, що поштовхом до розширення рекультивацийних робіт у НДР слугувало створення в 1960 році Вищого гірничого відомства республіки, яке очолила Центральна комісія з відновлення земель. До її складу входили представники гірничих підприємств, геологічних установ, центральних та місцевих органів державної влади, представники сільського, лісового та водного господарства, проектних організацій гірничого промислу, територіального планування та наукових установ.

На початку 1965 року в постанові “Про використання ґрунтів, які відновлені після проведення відкритих розробок” зміцувалися акценти щодо рекультивацийних заходів і зазначалося, що площі, які були підготовлені для відновлювальних робіт передавалися місцевим органам влади, які призначали майбутнього землекористувача, або Управління державних лісів, які включали рекультивацийні роботи на своїх територіях до запланованих власних заходів. Оскільки впродовж останніх років існування НДР в країні не вистачало бюджетних коштів, то значні території копалень залишилися покинутими в Саксонії та Люсатії. Після об'єднання Німеччини роботи з рекультивациі порушених земель виконані, на що витрачено кілька мільярдів євро [6, с. 40].

Наступними провідними країнами, де рекультивациа земель почала носити актуальний характер, стали Чехословаччина та Польща.

Перші етапи вивчення цієї проблеми у Польщі почали проводитися в 1954 році, а тільки у 1960 році ця тематика була включена у план державного дослідження. До цього видобуток корисних копалин проводився у хаотичному насипанні порід та без збереження родючого шару ґрунту [2, с. 20].

У 1961 році Економічний комітет Ради міністрів зобов'язав Міністерство гірничої промисловості та енергетики проводити рекультивацию порушених промисловістю територій. Принципом цього акту стала вимога “гектар за гектар”, малося на увазі, що гірничо-промисловість повинна була компенсувати кожний порушений гектар землі, гектаром рекультивованої території. У даній країні була створена Комісія по охороні земної поверхні. У 1963 році при Міністерстві лісового господарства та деревообробної промисловості була створена Комісія по питанням лісового господарства та відновленню земель у промислових районах.

Велике значення для розвитку рекультивациі набули постанови Ради міністрів Польської народної республіки від 1961 року та “Закон про охорону сільськогосподарських та лісових земель, та рекультивациі” від 26 жовтня 1971 року. У цих державних актах вказувалося на обов'язковість проведення рекультивацийних робіт у процесі промислової експлуатації виробничих територій та вирішувалося питання щодо проведення усіх фінансових та організаційних питань [3, с. 30].

У Чехословаччині площі пошкоджених територій відкритими гірничо-промисловими роботами припадають на три вугільні басейни: Північно-Чеський, Островсько-Карвинський та Соколівський.

У цій країні до 1955 року відновлювання використаних кар'єрів мало раптовий характер. У 1956–1960 рр. були прийняті тут відповідні закони стосовно



рекультивацийного процесу земель: “Закон про державну охорону природи”, “Закон про охорону державного фонду ґрунту”, “Закон про охорону лісу” [5, с. 17]. У цих державних актах були встановлені певні вимоги до промислових підприємств щодо збереження родючого шару ґрунту, правильному формуванні поверхні та врегулюванні водного режиму, які були б направлені на оздоровлення та відновлення продуктивності порушених ландшафтів. Необхідно також зазначити, що у них було передбачено складання перспективних генеральних планів щодо рекультивації земель для великих промислових басейнів країни [7, с. 28] Дані нормативно-правові джерела сприяли в подальшому проведенню рекультивацийних робіт на площах біля 270 га у рік [5, с. 17].

Незважаючи на актуальність питання рекультивації у Радянському Союзі, заходам відновлювального характеру не приділяли належної уваги, і це у той час, коли в державі відкритим способом щорічно добували корисні копалини на території у 30–35 тис. гектарів [7, с. 4]. Означені обставини загострили в державі питання щодо проведення рекультивацийних робіт на пошкоджених територіях.

Радянські науковці Л. В. Моторіна та В. А. Овчініков вважають, що першою спробою законодавчого забезпечення проведення рекультивації в СРСР стало положення “Про порядок порушення та розгляд клопотань з питань про відвід земель для державних, суспільних потреб, які потребують рішення Ради Міністрів СРСР або Міністерства сільського господарства СРСР”, яке було затверджене постановою Ради Міністрів СРСР від 22 червня 1954 року. Наступними нормативно-правовими актами, в яких більш чітко були сформовані вимоги щодо проведення рекультивацийних робіт стали: Закон 1960 року “Про охорону природи в РРФСР”, аналогічні закони союзних республік, а також постанова Ради Міністрів СРСР від 1962 року “Про покращення державного обліку земель та використання їх у сільськогосподарському виробництві”, в якій зазначалося, що “установи, підприємства та організації, яким відводиться в тимчасове користування (під розробку глини, піску, каміння та інших корисних копалин) землі, що використовуються в сільськогосподарському виробництві, з плином потреб на них зобов’язані своїми силами і за рахунок власних коштів приводити ці території в стан придатний для використання в сільському господарстві [3, с. 34]. Ці правові норми стали стимулом для широкого розвитку комплексних досліджень у сфері рекультивації земель в СРСР, а також початком практичного виконання рекультивацийних робіт гірничими підприємствами.

Свій подальший розвиток та конкретизацію правових норм рекультивації земель отримали в Основах земельного законодавства СРСР та союзних республік 1969 року, земельних кодексах союзних республік та в Основних положеннях з відновлення земель, які порушені при розробці родовищ корисних копалин, проведені геологорозвідних, будівельних та інших робіт”, які були затверджені трьома державними комітетами Ради Міністрів СРСР (по науці та техніці, у справах будівництва, лісового господарства) і Міністерством сільського господарства СРСР, що були введені в дію з 1 січня 1972 року [8].

Наступним важливим кроком у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів СРСР стали постанови, які були прийняті на сесії Верховної Ради СРСР 20 вересня 1972 року, а також постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 29 грудня 1972 року. “Про посилення охорони природи та покращення використання природних ресурсів”. В останньому документі містилося ряд важливих положень, які відносилися до проблеми рекультивації земель та спрямованих на удосконалення системи організації й управління при практичному вирішенні зазначеної проблеми [3, с. 36].

З розпадом Радянського Союзу втратила чинність вся законодавча база щодо проведення рекультивацийних заходів, яка була напрацьована у свій час для вирішення проблеми відновлення пошкоджених земель, які використовувалися у гірничодобувній та вугільній промисловості. На сьогоднішній день у незалежній Україні існують досить значні прогалини у нормативно-правовому регулюванні рекультивації земель.

У межах України розвідано близько 8 тисяч родовищ, майже 90 видів корисних



копалин. Їх видобуток відкритим способом здійснюється більше ніж у 1 500 кар'єрах. Визнана недосконалість технології видобування та переробки призводить до значних втрат, які складають від 25 до 80 відсотків мінеральної сировини, що залишається в надрах розвіданих запасів сировини. Відходи видобутку майже не використовуються у господарських потребах суспільства і займають понад 50 тис. га земель, а їх загальна маса становить біля 17 млрд. тонн. Все це призводить до ускладнення екологічної ситуації, оскільки відходи виробітку не встигають асимілюватися природнім шляхом [9, с. 6].

Нині в Україні у підвалах промислових підприємств знаходиться 7–7,6 млрд. м<sup>3</sup> відходів, в тому числі: 4,8 млрд. м<sup>3</sup> золотшлаків, порід вуглевидобутку і вуглезбагачення; 11,6 млрд. м<sup>3</sup> металургійних шлаків, розкривних порід гірничорудних і гірничодобувних комбінатів; 0,6 млрд. м<sup>3</sup> відходів хімічної і харчової промисловості; 0,5 млрд. м<sup>3</sup> відходів видобутку та виробництва будівельних матеріалів.

Щорічно в Україні обсяг забруднення, що припадає на 1 км<sup>2</sup> площі її території, навіть без врахування рівня утилізації, в 6,5 разів вищий, ніж у США і в 3,2 рази вищий, ніж в країнах Європейського екологічного співробітництва (ЄЕС). Щорічно в Україні накопичується більше відходів промисловості, ніж в 12 країнах ЄЕС разом взятих [10, с. 358]. За останніми даними площа порушених земель у нашій країні на 2005 рік становила понад 160 тис. га [6, с. 4]. За цих обставин Україну оголошено зоною екологічного лиха, а зосередженість промислових підприємств поблизу гірничодобувних комплексів лише підсилює антропогенний вплив на природне середовище.

Райони, де ведуться інтенсивні гірничі роботи — Донбас, Криворіжжя, Львівсько-Волинський вугільний басейн постійно зазнають процесів зсуву ґрунту. Межі розповсюдження деформації на поверхні визначаються за глибиною і площею виробок, з урахування умов залягання порід і наявності тектонічних порушень. Всі промислові і громадські наземні і підземні об'єкти, штучні і природні водойми, які потрапляють в зони впливу підземних виробок, зазнають змін, підлягають пошкодженню, руйнуванню, ускладненню, що порушують їх нормальний режим, і потребують охорони [10, с. 358].

Виходячи з означеного аналізу, необхідно відмітити, що питанню охорони земель та її рекультивациі в Україні зокрема, надзвичайно актуальне не тільки для дослідників сільськогосподарського, біологічного, екологічного спрямування, але й для правників, які впродовж років незалежності України так і не спромоглися звернути увагу на формування правової бази з розв'язання законодавчого забезпечення рекультивациі земель в Україні.

#### Список використаних джерел

1. *Жариков, Ю. Г.* Закон на страже землепользования: (Предупреждение земельных правонарушений) [Текст] / Ю. Г. Жариков. — М. : Юрид. лит., 1985. — 144 с.
2. *Моторина, Л. В.* Рекультивация земель, нарушенных горнодобывающей промышленностью [Текст] / Л. В. Моторина, Н. М. Забелина. — М., 1968. — 91 с.
3. *Моторина, Л. В.* Промышленность и рекультивация земель [Текст] / Л. В. Моторина, В. А. Овчиников. — М. : Мысль, 1975. — 240 с.
4. *Панас, Р. М.* Рациональное использование та охрана земель [Текст] : [навч. посібн.] / Р. М. Панас. — Львів : Новий світ — 2000, 2008. — 352 с.
5. *Колбасин, А. А.* Рекультивация земель и некоторые вопросы экономики [Текст] / А. А. Колбасин. — Днепропетровск. 1972. — 210 с.
6. *Мандрик, В. О.* Економічне регулювання рекультивациі земель, порушуваних діяльністю підприємств вугільної промисловості [Текст] : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06 / Мандрик Василь Олегович. — Львів, 2008. — 236 с.
7. *Фурта, А. С.* Рекультивация земель, нарушенных открытыми горными работами [Текст] / А. С. Фурта, Н. З. Гармаш, М. К. Старых. — Донецк : Донбасс, 1975. — 89 с.
8. Основы земельного законодательства союза ССР и союзных республик [Электронный ресурс] : лесная энциклопедия: В 2-х т. / Гл. ред. Воробьев Г. Л. ; Ред. кол. : Анучин Н. А., Атрохин В. Г., Виноградов В. Н. и др. — М. : Советская энциклопедия, 1986. — т. 2. — Режим доступа к энциклоп. : <http://forest.geoman.ru/forest/item/f00/s01/e0001965/index.shtml>.
9. *Бровко, Ф. М.* Лісова рекультивациія відвальних ландшафтів Придніпровської височини України [Текст] : [монограф.] / Ф. М. Бровко. — К. : Арістей, 2009. — 264 с.



10. Охорона та раціональне використання природних ресурсів і рекультивация земель [Текст] : [навч. посібн.] / П. П. Надточій, Т. М. Мислива, В. В. Морозова та ін. ; за заг. ред. П. П. Надточія, Т. М. Мисливої. — Житомир : Державний агроекологічний університет, 2007. — 420 с.
11. Буевский, Н. М. Рекультивация земель, нарушенных горными работами [Текст] / Н. М. Буевский, Л. Ф. Зорин. — Донецк : Донбасс, 1969. — 224 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою трудового, земельного та екологічного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
(протокол № 8 від 19 березня 2010 року)*

Надійшла до редакції 19.05.2010

