

Т. О. ШАПРАВСЬКИЙ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 79–85

Адміністративно-правове забезпечення діяльності з рекультивації порушених земель перебуває у незадовільному стані, що обумовлює актуальність питань удосконалення заходів з рекультивації земель за допомогою адміністративно-правових засобів. Стаття присвячена питанням визначення основних адміністративно-правових механізмів забезпечення рекультивації порушених земель.

Українські чорноземи є одним із найцінніших ресурсів та надбанням усього українського народу. Україна володіє 9 % світових запасів чорноземів та 30 % — європейських. Про виняткову цінність українських чорноземів свідчить історичний факт, що гітлерівці в період Другої світової війни вивозили українські чорноземи залізничними ешелонами до Німеччини. Здавалося б, така особлива цінність українських земель апріорі робить пріоритетною діяльність держави для її охорони. Проте реальний стан справ показує, що адміністративно-правове забезпечення діяльності з рекультивації порушених земель перебуває у незадовільному стані. Так, за даними Держгеокадастру України, загальна площа порушених земель в Україні в 2012 році становила 144,5 тис. га. Незважаючи на те що протягом 2012 року рекультивовано 683,5 га таких земель, у 2014 році загальна площа порушених земель в Україні збільшилась на 1,2 тис. га і становила 145,7 тис. га. Невтішною є статистика щодо рекультивації порушених земель. Так, у 1990 році рекультивовано 19,2 тис. га таких земель, у 1995 — 8,4 тис. га, у 2000 — 3,7 тис. га, у 2005 — 2,1 тис. га, а в 2010 — 0,5 тис. га, у 2011 — 0,6 тис. га порушених земель, у 2012 — 0,7 тис. га, у 2013 — 0,6 га [1]. Як бачимо, із загальної кількості порушених земель щорічно рекультивується менше 1 %, що призводить до втрати унікальних українських чорноземів. Вказаний стан справ свідчить про неабияку актуальність питань удосконалення заходів з рекультивації земель за допомогою адміністративно-правових засобів.

Серед авторів, що присвятили свої дослідження цій проблемі, відомі імена О. А. Вівчаренко, П. Ф. Кулинич, Р. М. Панас, А. І. Голованов, Н. М. Буєвський, Л. Ф. Зорін, Ю. Г. Жаріков, Л. В. Моторіна та ін.

Визначимо адміністративно-правові механізми рекультивації земель та правові заходи з удосконалення діяльності з рекультивації земель.

Розуміння поняття рекультивації земель лежить не стільки в юридичній площині, скільки в площині аграрної та гірничодобувної наук. Легальне визначення рекультивації порушених земель міститься у ст. 166 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), відповідно до якої рекультивація порушених земель – “це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель” [2]. У Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначається, що “Порушені землі – землі, що втратили свою господарську та екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок виробничої діяльності людини або дії природних явищ” [3].

Сучасний стан правового регулювання рекультивації порушених земель в Україні характеризується відсутністю спеціального закону, який би чітко визначав основні засади діяльності та стратегію держави в цій царині. Разом з тим цьому питанню присвячена низка нормативно-правових актів різної юридичної сили, зокрема: Земельний кодекс України (ст. 166); Закони України “Про охорону земель” (ст. 52); “Про державний контроль за використанням та охороною земель “Про землеустрій”, “Про оцінку впливу на довкілля”, “Гірничий закон України”; “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”; Постанови Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1098 “Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель” та ін.

Окрім цього, стандарти рекультивації визначено в чинних міждержавних стандартах: ГОСТ 17.5.1.01-83 (“Рекультивация земель. Термины и определения”), ГОСТ 17.5.1.02-85 (“Классификация нарушенных земель для рекультивации”), ГОСТ 17.5.1.03-86 (“Классификация раскрывных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель”), ГОСТ 17.5.3.04-83 (“Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель”), ГОСТ 17.5.3.05-84 (“Охрана природы. Рекультивация земель. Общие требования к землеванию”), ГОСТ 17.5.3.06-85 (“Охрана природы. Земли. Требования к определению норм снятия плодородного слоя почвы при проведении земляных работ”), ГОСТ 17.5.4.01-84 (“Охрана природы. Рекультивация земель. Метод определения рН водяной вытяжки раскрывных и вмещающих пород”), ГОСТ 17.5.4.02-84 (“Охрана природы. Рекультивация земель. Метод измерения и расчета суммы токсичных солей в раскрывных и вмещающих породах”), настанові Мінвуглепрому України СОУ-Н 10.1.05420037.001:2007 “Правила біологічної рекультивації породних відвалів вугільних шахт України” та ін.

Об’єктом рекультивації є порушені земельні ділянки незалежно від форм власності. Відповідно до ч. 2 ст. 166 ЗК України [2] “землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та у гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивації”.

Згідно з наведеними міждержавними стандартами рекультивация порушених земель проводиться в два етапи, що визначають послідовність проведення робіт: технічний і біологічний. Технічний етап рекультивации включає їх підготовку для подальшого цільового використання в народному господарстві. До технічного етапу відносять планування, формування укосів, зняття, транспортування і нанесення ґрунтів і родючих порід на землі, що рекультивуються, за необхідності корінна меліорація, будівництво доріг, спеціальних гідротехнічних споруд та ін. [4]. Біологічний етап рекультивации охоплює комплекс агротехнічних і фітомеліоративних заходів з відновлення родючості порушених земель.

Наведеним двом етапам рекультивации передують ще один етап — планування й організація рекультивации. Цей етап є досить важливим у контексті визначення, по-перше, стратегічної політики держави з рекультивации порушених земель; по-друге, першочергових заходів з рекультивации; по-третє, раціонального використання та співвідношення сил, засобів, а також фінансових ресурсів для проведення рекультивации порушених земель.

Процес рекультивации є технічним процесом і не є предметом цієї статті. Більш актуальним є питання правового впливу держави в особі уповноважених органів за допомогою адміністративно-правових методів на суб'єктів правовідносин у сфері здійснення діяльності з рекультивации порушених земель для досягнення кінцевої мети рекультивации: відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

Суб'єктів у сфері рекультивации порушених земель можна поділити на дві групи: 1) фізичні та юридичні особи, з ініціативи або вини яких порушено ґрунтовий покрив, а також власники та користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок (ч. 6 ст. 52 Закону України “Про охорону земель”); 2) органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють правове регулювання діяльності з рекультивации земель, стандартизацію та нормування у цій галузі, державний та самоврядний контроль за її здійсненням, а також методичне та організаційне її забезпечення. До другої групи суб'єктів належать: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи, Рада міністрів АРК, обласні, районні, районні у містах, в місті Києві і Севастополі державні адміністрації, обласні, районні, міські, селищні, сільські ради [5].

До основних способів адміністративно-правового регулювання рекультивации порушених земель в Україні слід віднести: 1) необхідність проведення оцінки впливу на довкілля у випадках, прямо передбачених законом; 2) обов'язковість проведення землеустрою; 3) планування заходів на рівні загальнодержавних, регіональних та місцевих програм охорони та використання земель; 4) стандартизація і нормування в галузі рекультивации земель; 5) економічне стимулювання.

Вкрай важливим кроком у правовому регулюванні рекультивации земель стало прийняття 23 травня 2017 р. Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”, який набирає чинності 18 грудня 2017 р. Статтею 3 вказаного Закону

визначено, що рекультивація земель на територіях площею 20 гектарів і більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їх охоронних зонах на площі 5 гектарів і більше відноситься до другої категорії видів планової діяльності, які можуть значно впливати на довкілля та підлягають обов'язковому здійсненню оцінці впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності [6]. Така оцінка передбачає необхідність підготовки Звіту з оцінки впливу на довкілля, звіту про громадське обговорення та висновку з оцінки впливу на довкілля, який видається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також обласними, міськими Київською та Севастопольською державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів. При цьому, згідно з ч. 2 ст. 11 Закону, "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення про провадження планованої діяльності, зобов'язані врахувати висновок з оцінки впливу на довкілля" [6]. Якщо такий висновок буде негативним, то провадження зазначеної діяльності не допускається. Вказане законодавче нововведення, на нашу думку, зобов'язує суб'єктів у сфері рекультивації більш виважено підходити до планування та втілення в життя заходів з рекультивації порушених земель, а також постійно аналізувати та прораховувати на експертному рівні можливий вплив такої діяльності на навколишнє природне середовище.

Наступним елементом адміністративно-правового регулювання рекультивації земель є необхідність її проведення на підставі робочих проектів землеустрою. Відповідно до ч. 2 ст. 52 Закону України "Про охорону земель" "при проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву, відокремлена ґрунтова маса підлягає зняттю, складуванню, збереженню та перенесенню на порушені або малопродуктивні земельні ділянки відповідно до робочих проектів землеустрою" [5].

Згідно з ст. 20 Закону України "Про землеустрій" "землеустрій проводиться в обов'язковому порядку на землях усіх категорій незалежно від форми власності в разі: д) виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель" [7].

Там же зазначено, що "Заходи, передбачені затвердженою в установленому порядку документацією із землеустрою, є обов'язковими для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, власниками землі, землекористувачами, у тому числі орендарями".

Обов'язковість проведення заходів із землеустрою при проведенні рекультивації порушених земель є надзвичайно важливим механізмом адміністра-

тивного впливу на цю діяльність. Землеустрій покликаний якраз за допомогою соціально-економічних та екологічних заходів впливати на земельні відносини з тим, щоб використовувати земельні ресурси, а також проводити заходи з їх відновлення найбільш оптимально, відповідно до стандартів, нормативів та законодавчих приписів у сфері раціонального використання та охорони земель України. Закріплюючи на законодавчому рівні, обов'язковість землеустрою при проведенні рекультивациі порушених земель є, без перебільшення, одним із найважливіших способів адміністративно-правового регулювання рекультивациі порушених земель.

Іншим адміністративно-правовим механізмом забезпечення рекультивациі земель є планування зазначеної діяльності. Будь-яка діяльність без її планування, визначення стратегічних завдань та кінцевої мети є безсистемною, що значно ускладнює, а подекуди взагалі робить неможливим досягнення кінцевого результату. Планування заходів з рекультивациі порушених земель доцільно розглядати в контексті планування та розробки загальнодержавних, регіональних та місцевих програм використання та охорони земель, що забезпечить в кінцевому підсумку цілісність та послідовність заходів з раціонального використання та охорони земель.

Серед наведених програм, в контексті проведення реформи децентралізації в Україні та набуттям чинності Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, саме місцеві програми використання та охорони земель повинні вийти на перший план. Пов'язано це з тим, що новоствореним об'єднаним територіальним громадам будуть передані значні повноваження у сфері регулювання земельних відносин. Як приклад, Урядовим проектом Закону України № 4355 від 31.03.2016 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” [8] передбачається розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, наділення рад об'єднаних громад повноваженнями розпоряджатись землями державної власності в межах усїєї території громади. Як наслідок, площа земельних ресурсів, які будуть у розпорядженні об'єднаних територіальних громад, зросте в рази. Зосередження в органів місцевого самоврядування повноважень з розпорядження землями державної власності поза межами населених пунктів покладає на них, з-поміж іншого, додаткову відповідальність за її якісний стан та проведення заходів з її поліпшення. Проведення заходів з рекультивациі порушених земель у такому випадку, цілком і повністю, ляже на місцеві громади та їхній бюджет. Кожна об'єднана територіальна громада, згідно з логікою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, має бути спроможною, тобто мати збалансований бюджет і володіти достатнім фінансовим ресурсом, необхідним для виконання повноважень як власних, так і делегованих. Необхідність розвитку для громади, раціонального розподілення земельних ресурсів у сукупності з можливостями щодо фінансування природоохоронних заходів стане поштовхом у розробці якісних, прогресивних програм з використання і охорони земель, а головне — дасть

можливість реально фінансувати ці заходи, чого не було раніше з початку незалежності Української держави. Такий потужний механізм адміністративно-правового впливу на місцевому рівні дасть змогу повною мірою визначити порушені та деградовані землі в межах об'єднаних громад та своєчасно і в повному обсязі проводити заходи з їх рекультивуації.

Ще одним механізмом адміністративного впливу на процес рекультивації є стандартизація — діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [9]. Як зазначалося, чинні міждержавні стандарти, які регламентують процес рекультивації (ГОСТ), були розроблені та затверджені ще у другій половині 80-х років ХХ ст. Зважаючи на науково-технічний прогрес, появу нових технологій і методів рекультивації земель, питання перегляду міждержавних стандартів та їх гармонізація з євростандартами має неабияке практичне значення. Відповідно до п. 4 Положення про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 15 від 14 січня 2015 р., саме Держгеокадастр відповідно до покладених на нього завдань розробляє нормативно-технічні документи, державні стандарти, норми і правила у сфері земельних відносин в установленому законодавством порядку. З викладеного очевидно, що органи Держгеокадастру повинні бути локомотивом у процесі розробки сучасних норм і стандартів як у галузі рекультивації порушених земель, так і використання та охорони земель загалом як спеціально уповноважений державою орган.

Отже, правове регулювання проведення заходів з рекультивації порушених земель в Україні має низку недоліків, які як окремо, так і в своїй сукупності негативно впливають на діяльність держави з раціонального використання та охорони земель.

Основними недоліками, які зводять нанівець діяльність держави з питань рекультивації порушених земель, є, зокрема: 1) відсутність спеціального закону з питань рекультивації; 2) застарілі норми та стандарти з проведення рекультивації; 3) розгалуженість системи та повноважень органів, уповноважених на здійснення заходів, та декларативний характер їх функцій; 4) відсутність ефективного загальнодержавного планування заходів, неефективний моніторинг, виявлення та облік земель, які потребують рекультивації; 5) відсутність матеріально-технічної бази та недостатність фінансування заходів з рекультивації; 6) обмежена можливість залучення приватних суб'єктів до програм рекультивації на засадах державно-правового партнерства; 7) неефективна система економічного стимулювання і заохочення заходів; 8) відсутність ефективної системи контролю. Вирішенням цих та інших проблем щодо проведення ефективних заходів у сфері рекультивації порушених земель повинно бути прийняття Закону України “Про рекультивацію земель”.

Джерела

1. Охорона земель [Електронний ресурс] // Головний сайт Держ. служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <http://land.gov.ua/info/okhorona-zemel/>

2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III в редакції від 01.07.2015 року [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page>
4. Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения: ГОСТ 17.5.1.01-83 [Електронний ресурс] // Библиотека ГОСТов. URL: <http://vsegost.com/Catalog/43/43745.shtml>
5. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 року № 962-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page>
6. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19/page>
7. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/page>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель: Проект Закону України № 4355 від 31.03.2016 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610
9. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

Шаправський Т. О. Адміністративно-правове забезпечення рекультивації земель в Україні. Уточнення визначення рекультивації земель, окреслено її основні етапи, об'єкти та суб'єкти проведення рекультивації, а також зміст зазначеної діяльності. Запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання з рекультивації земель.

Shapravskiy T. A. Administrative and legal provision of land reclamation in Ukraine. The article is devoted to questions of definition of the basic administrative-legal mechanisms of providing of recultivation of disturbed lands. The definition of land reclamation is given, its main stages, objects and subjects of remediation, as well as the content of the specified activity are outlined. The ways of improving administrative and legal regulation on land reclamation are proposed.

Шаправский Т. А. Административно-правовое обеспечение рекультивации земель в Украине. Уточняется определение рекультивации земель, обозначены ее основные этапы, объекты и субъекты проведения рекультивации, а также содержание указанной деятельности. Предложены пути совершенствования административно-правового регулирования по рекультивации земель.

Надійшла 22 січня 2017 р.