

# ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

УДК 631.15 : 502.3(075.8)

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ПРОМИСЛОВО ПОРУШЕНИХ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

*О.І. Фурдичко*

*академік НААН*

*доктор економічних наук*

*професор*

*Інститут агроекології і природокористування НААН*

*О.А. Демидов*

*кандидат сільськогосподарських наук*

*Міністерство аграрної політики та продовольства України*

*Проведено аналіз Державних стандартів з рекультивації земель. Доведено, що вони відображають ідеологію системи державного управління економікою країни, не відповідають умовам ринкової економіки. Обґрунтовано висновки і пропозиції щодо їх актуалізації і впровадження органами Держземагентства України показників оцінки землекористування за рівнем його прибутковості від суб'єктів господарювання до суб'єктів адміністративно-територіального поділу країни.*

**Ключові слова:** *виконавець, відповідальність, замовник, впровадження, об'єкт, підстави, рекультивація, стандарт, угіддя, фінансування.*

.....

Численними дослідженнями і практичним впровадженням наукових рекомендацій щодо рекультивації промислово порушених земель у межах дослідних ділянок доведено широке застосування заходів землеробства, зокрема сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, на основі ідеології колишньої системи управління. Водогосподарське, рекреаційне та інші види використання рекультивованих земель можуть мати місце при певних локальних умовах, але домінуючими все ж таки залишаються перші два. При цьому, як відомо, технічні й біологічні етапи і засоби рекультивації виходили з ідеології загальнодержавного планового управління економікою, що, практично, ігнорувало можливості й необхідність залучення до цієї справи органів місцевої влади, не кажучи про суб'єктів господарювання — землекористувачів.

Відомо, що нормативно-правові акти і стандарти щодо рекультивації земель набули громадської уваги та економічного спрямування в другій половині ХХ ст. в колишньому СРСР, коли політична ідеологія

землекористування і землеробства визначалися системою галузевого управління. На сьогодні політико-економічний устрій держави зорієнтований на формування ринкової економіки, в основу якої покладається ідентифікована відповідальність суб'єктів господарювання, землекористувачів за доцільне й ефективне використання потенційної продуктивності земельних угідь, захист і охорона земель, а також за утримання довкілля в екологічно урівноваженому стані.

Тому метою наших досліджень є вивчення питань адаптації економічних механізмів організаційно-технічного спрямування щодо рекультивації порушених промисловістю земель від загальнодержавного управління до ідентифікованого при здійсненні землеробства і господарювання в умовах ринкової економіки. На основі науково доведених висновків запропонувати заходи з метою удосконалення чинних стандартів з рекультивації порушених земель та інших нормативно-правових актів з визначенням повноважень і обов'язків уособлених суб'єктів господарювання — землекористувачів.

В основу дослідження покладаємо емпіричні методи щодо змісту і спрямованості чинних стандартів і нормативно-правових актів, їх порівняння з напрямками організаційно-технічного забезпечення, що впливають із сучасних в Україні напрямів інтенсифікації використання земельних ресурсів на основі еколого-економічного їх регулювання та забезпечення охорони і захисту довкілля. Використовуємо методи аналізу і порівняння, в тому числі за вимірюваними показниками стану і оптимально необхідного їх рівня згідно з природно-економічними умовами регіону.

Власне українського законодавства в галузі рекультивації порушених промисловістю земель в Україні, чітко кажучи, немає. Зрозуміло, чинними визнаються відповідні державні стандарти (ГОСТи) колишнього СРСР, у розробленні яких українські вчені брали неабияку участь. Досить нагадати, що початок рекультивації таких земель у колишньому СРСР заклали вчені саме Дніпропетровського сільськогосподарського інституту (тепер — Дніпропетровський державний аграрний університет) під керівництвом проф. М.О. Бекаревича в 1962 р. [5]. Відповідні Державні стандарти щодо рекультивації також розроблялися за участю українських науковців, у тому числі головного з них — «Охорона природи. Рекультивація земель. Терміни і визначення» (ГОСТ 17.5.1.01-83), безпосередню участь брав М.О. Бекаревич.

Загальне уявлення про чинні в Україні Державні стандарти з рекультивації земель і охорони природи дає перелік основних із них, що перенесені із законодавства колишнього СРСР і є відправними для здійснення тих чи інших заходів щодо рекультивації порушених промисловістю земель на різних її етапах. Наводимо їх в авторському перекладі українською мовою з російської.

Отже, чинними є:

1. ГОСТ 17.5.1.01-83. Охорона природи. Землі. Рекультивація земель. Терміни і визначення. Цей стандарт установлює терміни і визначення, що вживаються в науці, техніці та виробництві, у сфері рекультивації земель. Дата актуалізації тексту — 19.03.2013.
2. ГОСТ 17.5.3.05-84. Охорона природи. Землі. Рекультивація земель. Загальні вимоги до землювання. Цей стандарт установлює загальні вимоги до землювання малопродуктивних угідь. Призначений для планування, проектування і проведення робіт із землювання.
3. ГОСТ 17.5.1.06-84 (2002). Охорона природи. Землі. Класифікація малопродуктивних угідь для землювання. Стандарт установлює класифікацію малопродуктивних угідь для землювання, застосовується при виявленні малопродуктивних угідь, їх обліку, розроблення проектної документації на виконання робіт із землювання.
4. ГОСТ 17.5.1.02-85. Охорона природи. Землі. Класифікація порушених земель для рекультивації. Цей стандарт установлює облікові категорії порушених земель за їхньою придатністю для рекультивації та різних видів господарського використання. Стандарт використовується при землеустрої, обліку, інвентаризації та картографуванні порушених земель: у галузевому та територіальному прогнозуванні й плануванні з рекультивації; при проведенні проектних і пошукових робіт для рекультивації земель, раніше порушених підприємствами, організаціями і підприємствами з видобутку й переробки корисних копалин і торфу.
5. ГОСТ 17.5.1.03-86 (2002). Охорона природи. Землі. Класифікація розкривних і сумісних порід для біологічної рекультивації земель. Стандарт установлює класифікацію розкривних і сумісних порід, які не містять радіоактивних елементів і токсичних сполук у концентраціях, шкідливих для життя людини і тварин. Стандарт призначений для дослідження властивостей розкривних і сумісних порід та їхніх сумішей.
6. ГОСТ 17.5.3.02-90. Охорона природи. Землі. Норми виділення на землях державного лісового фонду захисних смуг уздовж залізничних і автомобільних доріг. Стандарт установлює норми виділення на землях єдиного державного лісового фонду захисних смуг лісів (земель) уздовж залізничних і автомобільних доріг загальнодержавного, республіканського та обласного значення. Стандарт застосовується при проектуванні й будівництві нових, експлуатації та реконструкції діючих залізничних і автомобільних доріг тощо.

Зазначені та інші Державні стандарти з рекультивації земель, зрозуміло, поєднує

колишня ідеологія державного централізованого управління: «Основу охорони природи в СРСР становить соціалістична власність на землю та її ресурси. Охорона природи входить складовою частиною до раціонального природокористування» [3]. Така система підходів не визначає і не пов'язує питання рекультивациі порушених промисловістю земель із системою ідентифікованого господарювання на землі землевласників чи землекористувачів, з їхнім організаційним і фінансовим забезпеченням. У перелічених стандартах, наприклад, зазначається, що «стандарт устанавлює терміни і визначення, що вживаються в науці, техніці та виробництві, в галузі рекультивациі земель», зовсім не торкаючись землекористувачів, тобто суб'єктів господарювання, замовників і виконавців. Бо все те, за системи централізованого державного управління, мала забезпечувати знеособлена «держава».

У ГОСТ 17.5.1.01-83 зовсім не визначено організаційно-технічного етапу для її здійснення (табл. 1). Пункт 2 чинного Стандарту визначає зміст терміну «порушені землі», не акцентуючи тих чи інших зобов'язань і повноважень ідентифікованих суб'єктів господарювання, як і власника земельних угідь — держави. Згідно з Конституцією України, земля та інші природні ресурси «є об'єктами права власності Українського

народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 13). Отже, саме на органи державної влади та органи місцевого самоврядування має покладатися вирішення проблем, пов'язаних зі станом та використанням земельних ресурсів, у тому числі промислово порушених. Там ще наявні терміни «народне господарство», «напрями рекультивациі» замість «напрями цільового призначення рекультивованих земель» і т. ін.

Виходячи з викладеного, робимо висновки, що в сучасних умовах тільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають визначати поділ земельних ресурсів за цільовим призначенням з урахуванням їхнього стану та економічного попиту, в тому числі порушених промисловістю земель, з проведення інвентаризациі, з кількісного їх обліку.

Схожі недоліки стосуються й визначення напрямів рекультивациі порушених земель, які визначені за ГОСТ 17.5.1.02-85 (табл. 2). У таблиці залишаємо тільки ті напрями використання рекультивованих земель, що стосуються землеробства. Адже важко уявити об'єктами рекультивациі земель таку їхню групу, як «Землі будівельного напрямку рекультивациі». До того ж жодна із зазначених груп не відповідає напрямам

Таблиця 1

**Фрагменти окремих нормативних положень ГОСТ 17.5.1.01-83. Охорона природи. Землі. Рекультивациія земель. Терміни і визначення**

Термін	Визначення
2. Порушені землі	Землі, що втратили у зв'язку з їх порушенням первинну господарську цінність і є джерелом негативного впливу на навколишнє середовище
5. Етапи рекультивациі земель	Комплекси робіт, що послідовно підлягають виконанню при рекультивациі земель. <i>Примітка.</i> Рекультивацию земель виконують за два етапи: технічний і біологічний.
25. Напрямок рекультивациі земель	Визначене цільове використання порушених земель у народному господарстві. <i>Примітка.</i> До основних напрямів рекультивациі належать: сільськогосподарський, лісгосподарський, водогосподарський, рекреаційний та ін.
41. Технічний етап рекультивациі	Етап рекультивациі земель, що включає їх підготовку для наступного цільового використання в народному господарстві <i>Примітка.</i> До технічного етапу належать планування, формування укосів, знімання, транспортування та нанесення ґрунтів і родючих порід на землі, що рекультивуються, за необхідності — докорінна меліорація, будівництво доріг, спеціальних гідротехнічних споруд та ін.

**Класифікація порушених земель за напрямками рекультивації  
залежно від наступного їх використання (фрагмент)**

Група порушених земель за напрямками рекультивації	Вид використання рекультивованих земель
Землі сільськогосподарського напрямку рекультивації	Рілля, сіножаті, пасовища, багаторічні насадження
Землі лісгосподарського напрямку рекультивації	Лісонасадження загального господарського і полезахисного призначення, лісорозсадники
Землі природоохоронного і санітарно-гігієнічного напрямів рекультивації	Ділянки природоохоронного призначення: протиерозійні лісонасадження, задерновані або обводнені ділянки, ділянки, закріплені або законсервовані технічними засобами, ділянки самозаростання — ділянки, які не влаштовуються спеціально для використання в господарських чи рекреаційних цілях
Землі будівельного напрямку рекультивації	Майданчики для промислового, громадського та іншого будівництва, включаючи розміщення відвалів з відходів виробництва (гірських порід, будівельного сміття, відходів збагачення та ін.)

цільового призначення за обліковими категоріями, що встановлені згідно зі ст. 19 Земельного кодексу України [1]. Це додатково свідчить про необхідність актуалізації чинних в Україні ГОСТів, розроблених ще в СРСР.

Піклування та особиста відповідальність щодо проблем, пов'язаних зі станом та використанням земельних ресурсів, у тому числі порушених земель, в умовах ринкової економіки та ідентифікованої відповідальності землекористувачів за економічні наслідки використання землі та охорону навколишнього природного середовища мають покладатися насамперед на суб'єктів господарювання — землекористувачів. Але для цього необхідно відмовитися повністю від колишньої ідеології «загальнодержавного управління». «Досягненням» останньої була й залишається повна відокремленість економічного обліку використання земельних ресурсів від оцінювання використання природної продуктивності земельних угідь у межах їх власників/користувачів та економіки господарювання.

На сьогодні порушені землі, рекультивовані та інші все ще переважно знеособлені. Ситуація має змінитись у найближчий час у зв'язку з прийняттям Кабінетом Міністрів України постанови «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» [4]. Належний облік ППЗ також можна й необхідно провести під час інвентаризації

земель згідно з Порядком, затвердженим згаданою постановою, під час здійснення землевпорядження та складання за її результатами технічної документації в межах суб'єктів адміністративно-територіального поділу країни, або їх частин, суб'єктів господарювання тощо.

Проведення інвентаризації, на відміну від чинних ГОСТів з рекультивації земель, містить норми, які входять до організаційного і технічного етапів інвентаризації порушених земель, визначаючи при цьому такі чітко визначені елементи, що властиві ринковій економіці, зокрема:

- підстави: підставою [4] (п. 8) для проведення інвентаризації земель можуть бути рішення органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування щодо виконання відповідних робіт, договори, укладені між юридичними чи фізичними особами (землевласниками і землекористувачами) та розробниками документації із землеустрою.

- об'єкт рекультивації. Згідно з ГОСТом 17.5.1.01-83, об'єктом рекультивації є порушені землі з їх поділом на облікові категорії за класифікацією порушених земель згідно з ГОСТ 17.5.1.02-85. Адже порушені земельні ділянки можуть бути неоднаковими за техногенним рельєфом, мати різні групи порушення земель, у тому числі за різними показниками його опису (табл. 3). Отже, різні за техногенезом рельєфні утворення



Таблиця 3

**Класифікація порушених земель за техногенним рельєфом для рекультивациі (фрагмент)**

Група порушених земель	Характеристика порушених земель за формою рельєфу	Фактор, що зумовлює формування рельєфу	Переважаючий елемент рельєфу	Морфометрична характеристика рельєфу		Можливе використання
				Глибина або висота відносно природної поверхні, м	Кут укосу уступів, град	
Землі, що порушені при відкритих гірських роботах						
Землі, що порушені при підземних гірських роботах						
Землі, що порушені при складуванні промислових, будівельних і комунально-побутових відходів						
Землі, що порушені при будівництві лінійних споруд						

порушених земель мають бути враховані при проведенні інвентаризації та взяті на облік;

- замовник на розроблення відповідної технічної документації щодо проведення рекультивациі порушених земель;
- виконавці на різних етапах рекультивациі порушених земель;
- джерела фінансування.

Це лише принципова схема проведення системи заходів з пертиненції порушених земель і залучення рекультивованих угідь до господарського обігу, з одного боку, а з іншого — до оздоровлення навколишнього природного середовища та агроландшафтів. Придніпровських регіонів країни.

Наведена принципова схема рекультивациі земель і реабілітації навколишнього природного середовища за певних обставин може змінюватись, але невід’ємні від умов ринкової економіки її складові та послідовність, на відміну від колишньої системи загальнодержавного управління, відповідають ринковим засадам, в основу яких покладається принцип ідентифікованої відповідальності землекористувачів за економічні й екологічні результати господарювання.

Приклад останнього легко прослідкувати за відповідними напрямками в названій постанові КМУ. Визначено: «Замовниками технічної документації можуть бути органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим чи органи місцевого самоврядування, землевласники та землекористувачі» (п. 9), а «розробниками технічної документації є юридичні та фізичні особи,

які отримали ліцензію на виконання робіт із землеустрою відповідно до закону» (п. 10).

Що ж стосується рекультивациі порушених промисловістю земель, то для її організаційно-технічного етапу виконання необхідно також розробити відповідний Порядок з визначенням головних учасників процесу пертиненції порушених промисловістю земель щодо їх реабілітації, в тому числі:

1. підстава і об’єкти рекультивациі;
2. замовник; органи державної виконавчої влади, землекористувачі в межах їхнього господарювання;
3. виконавці, в тому числі проектно-пошукових робіт, а також щодо здійснення технічного й біологічного етапів рекультивациі порушених земель;
4. обсяг фінансування за джерелами надходжень.

Як би не змінювалися політико-економічні умови в державі, але питання землеводства завжди буде найважливішим для продовольчої безпеки, для економічного розвитку держави і для реабілітації промислово порушених земель та навколишнього природного середовища. Згадаймо при цьому, що ще в кінці XIX ст. в губерніях колишньої Російської імперії функціонували губернські земства, одним із напрямів діяльності яких був облік використання земельних ресурсів і оцінювання його ефективності. Останнє було можливим тільки за умови, якщо звітність про використання земельних угідь супроводжувалася фіксацією фінансових показників: надходження — видатки — чистий прибуток. Важливо, наприклад,

що в складі землекористувачів, які здійснювали лісівництво на площі 2822,66 десятини (1 дес. = 1,092 га) упродовж 1902, 1903 і 1904 років, господарювання було прибутковим у межах Маріупольського повіту Катеринославської губернії і становило 2,32 руб./рік, зокрема: 1901 р. — 2,16; 1902 — 3,51; 1903 — 1,28 руб./рік [2].

### ВИСНОВКИ

Система Державних стандартів з рекультивативації земель, які були розроблені в колишньому СРСР, у тому числі за участю українських учених в 60–80-ті роки минулого століття, відображають ідеологію загальнодержавного централізованого управління економікою за галузевим принципом, що не відповідає засадам ринкової економіки і потребує відповідної адаптації до них.

Перелічені вище та інші державні стандарти потребують не тільки перекладу українською мовою, а й докорінної актуалізації їх до умов ринкової економіки, зокрема п. 5 ГОСТу 17.5.1.01-83 необхідно замінити на «Рекультивативацію земель виконують за три етапи: організаційний, технічний і біологічний» з належним описом кожного з них.

Пункт 25 того Стандарту «Напрямок рекультивативації земель» доцільно уточнити з урахуванням цільового призначення рекультивованих земель з повною його адаптацією до облікових категорій земель за цільовим призначенням, що встановлені в ст. 19 Земельного кодексу України, не згадуючи при цьому про «народне господарство» України.

Щоб остаточно відмовитися від колишньої ідеології загальнодержавного управлін-

ня економікою, необхідно перевести систему бухгалтерського обліку і звітності за використання земельних угідь землекористувачами усіх видів економічної діяльності та її зведення органами Держземагентства України в межах суб'єктів адміністративно-територіального поділу країни. Слід здійснювати облік та оцінку використання земель за їхніми показниками площі (гектарами) та фінансовими так, як це робилося в бернських земствах колишньої Російської імперії. Це ж відповідало б і вимогам Європейського Союзу в частині виконання заходів для набуття Україною асоціаційної в ньому участі.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768, зі змінами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T012768.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012768.html)
2. Матеріали для оцінки земель Екатеринославской губернии // Оценочно-Статистическое Отделение Екатеринославского Губернского Земства. — Т. IV. — ч. I. Мариупольский уезд. — Екатеринослав: Типография Губернского Земства. 1904. — С. 99–119.
3. Охрана природы: [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/СССР.%20Охрана%20природы/>
4. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель. Кабінет Міністрів України. Постанова від 23 травня 2012 р. № 513: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/513-2012-п>
5. Резолюція Міжнародної науково-практичної конференції «Рекультивативація складних техно-екосистем у новому тисячолітті: ноосферний аспект» // Вісн. Дніпропетров. держ. Аграр. ун-ту. — 2012. — № 1. С. 9–10.

## Новини Новини

### Новини • Новини • Новини

#### ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ТА ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

З початку 2013 року в Україні із сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва вилучено 508,19 га земель, з яких 460,91 га (90,7%) — сільськогосподарські угіддя та 47,28 га (9,3%) — лісові угіддя. Втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва становлять 24,6 млн гривень. До бюджетів різних від фізичних і юридичних осіб в якості компенсації втрат надійшло 22,6 млн гривень. На заходи земельної реформи та охорони земель із зазначених коштів використано 22,4 млн грн).