

Земельне право, екологічне право

УДК [349.41 : 332.3] : 341.24

Курило Володимир Іванович

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

завідувач кафедри адміністративного та фінансового права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Курило Владимир Иванович

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Украины,

заведующий кафедрой административного и финансового права

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

Kurylo Volodymyr

Doctor of Science of Law, Professor,

Chair of the Department of Administrative and Financial Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Лебідь Валерій Іванович

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри цивільно-правових та

господарсько-правових дисциплін

Національна академія внутрішніх справ

Лебедь Валерий Иванович

кандидат юридических наук, доцент,

заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин

и хозяйственно-правовых дисциплин,

Национальная академия внутренних дел

Lebid Valerij

Ph.D. in Law,

Chair of the Department of Civil law and Commercial Law Disciplines

National Academy of Internal Affairs

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У
СФЕРІ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА
ВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГАМ ЄС**

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ РЕКУЛЬТИВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ И
СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ ЕС**

**SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF RELATION IN SPHERE
OF LAND RECLAMATION IN UKRAINE AND CONFORMITY WITH EU
REQUIREMENTS**

Анотація. В статті визначено, що проведення рекультивації у випадку погіршення якісних характеристик ґрунту також може розглядатись як обов'язок землекористувача. Якщо такий землекористувач не здійснює дій щодо покращення або відновлення якісних характеристик ґрунту, то рекультивація може здійснюватись і за рішенням суду, де позивачем виступає відповідна рада, але чинне законодавство України не достатньо чітко визначає критерії, при настанні яких відповідна рада має право вимагати, а землекористувач зобов'язаний здійснити рекультивацію земельної ділянки. Такі критерії можуть бути встановлені у Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, який затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11.10.2011 №536.

Ключові слова: відповідність вимогам ЄС, землі України, правове регулювання, проведення рекультивації, рекультивація.

Аннотация. В статье определено, что проведение рекультивации в случае ухудшения качественных характеристик почвы также может рассматриваться как обязанность землепользователя. Если такой землепользователь не осуществляет действий по улучшению, восстановлению качественных характеристик почвы, то рекультивация может осуществляться и по решению суда, где истцом выступает соответствующий совет, но действующее законодательство Украины не достаточно четко определяет критерии, при

наступлении которых соответствующий совет вправе требовать, а землепользователь обязан осуществить рекультивацию земельного участка. Такие критерии могут быть установлены в Порядке ведения агрохимического паспорта поля, земельного участка, утвержденного Приказом Министерства аграрной политики и продовольствия Украины от 11.10.2011 №536.

Ключевые слова: земли Украины, правовое регулирование, проведение рекультивации, рекультивация, соответствие требованиям ЕС.

Summary. The article is determined that the conduct of reclamation in case of deterioration of qualitative characteristics of the soil can also be seen as the responsibility of the landholder. If a land user does not carry out actions to improve, restore the quality characteristics of the soil, the remediation can be carried out by a court decision where the claimant is appropriate council, but the current Ukrainian legislation does not sufficiently clearly define the criteria, upon the occurrence of which the relevant Council has the right to demand, and land users are obliged to implement reclamation of land. Such criteria may be established in the Procedure for conducting agrochemical passports field land, approved by Order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine of 11.10.2011 №536.

Keywords: carrying out reclamation, compliance with EU requirements, land of Ukraine, legal regulation, reclamation.

Постановка проблеми. Земельні ресурси, на використанні яких формується майже 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, вважаються первинним фактором виробництва й основою економіки України. Частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить понад 40%. Земельний фонд складається із земель, що мають різноманітне функціональне використання, якісний стан і правовий статус.

Нормативи відведення земельних ділянок для потреб промисловості, транспорту, енергетики в 2,5—2,7 рази перевищують нормативи, прийняті в

країнах Західної Європи. Значні території зайняті відходами виробництва, відвальними породами. Широке застосування відкритого способу добування корисних копалин спричинює до знищення ґрунтового покриву на значних площах. Обмеженість і вичерпність територіальних земельних ресурсів, поступове зменшення площі продуктивних земель загострює в окремих регіонах України проблему землезабезпечення. За останні 30-40 років площа ріллі, що припадає на одного мешканця України, скоротилася в середньому на 30 %. У Закарпатській, Київській та Львівській областях на одного мешканця припадає 0,16; 0,36 і 0,33 га ріллі відповідно, що за нормативами Міжнародної комісії з продовольства ФАО при ООН оцінюється як недостатньо, а в областях Донецько-Придніпровського регіону — на рівні нижньої межі [1].

Недостатньо реалізовується одне з головних завдань земельної реформи - раціональне використання та охорона земель. В Україні залишається найвищою в світі розораність сільськогосподарських угідь - 78 відсотків. Роботи щодо раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться досить повільно і як результат - деградація ґрунтового покриву деяких територій досягла критичного стану [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження цієї проблеми є праці І. І. Ваганова, О. П. Гавриленка, П. Ф. Кулинича, І. В. Маєвської, А. Л. Місінкевича, М. М. Поповича. Суміжно дана проблематика досліджувалась В. І. Андрейцевим, А. Б. Качинським, А. Г. Бобковою, В. Г. Дідиком, М. І. Малишком, Т. Г. Ковальчуком та іншими. Проте, аналізованої нами проблематики всі вони торкались лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні чинники.

Мета статті – на основі теорії права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел охарактеризувати окремі аспекти правового регулювання рекультивації земель в Україні та відповідність вимогам ЄС.

Виклад основного матеріалу. Серед різновидів заходів з охорони земель статтею 166 Земельного кодексу України (далі ЗКУ), статтею 52 Закону України «Про охорону земель» [3] передбачено проведення рекультивації порушених земель. У цьому зв'язку важливим є з'ясування змісту правовідносин щодо здійснення рекультивації порушених земель як одного з виду заходів по покращенню якісного стану земель та відповідність існуючому в Україні правовому регулюванню законодавству ЄС.

Земельне законодавство встановлює, що 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.

Традиційно у навчально-науковій літературі зазначається, що рекультивація здійснюється після проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, які не пов'язані із сільськогосподарським використанням земель. У такому випадку до початку вказаних робіт розробляються та затверджуються у встановленому порядку із обов'язковим залученням державних органів робочі проекти з рекультивації і рекультиваційні роботи здійснюються відповідно до таких проектів. Фінансування таких робіт відбувається за рахунок суб'єктів, які проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи.

Є ряд заходів, які направлені на раціональне використання земель, не допущення погіршення їх якісних характеристик. Серед таких заходів можна виділити дотримання сівозмін, здійснення обробітку ґрунту відповідно до агротехнічних вимог тощо. Але землекористувачі [4] з метою отримання сьогоденних прибутків не завжди виконують нормативно-правові та агротехнічні вимоги. Такі суб'єкти ніколи з власної ініціативи та без наявності імперативних вимог компетентних державних органів не будуть витратити кошти на проведення рекультивації земель.

У цьому зв'язку виникає питання чи може здійснюватись рекультивація земель, які зазнали порушень не при здійсненні гірничодобувних,

геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, а, наприклад, зазнали змін у екологічному стані ґрунтів внаслідок нераціонального сільськогосподарського використання земель за цільовим призначенням землекористувачами та чи може здійснюватись рекультивація силами та за рахунок землекористувачів саме за вимогою компетентних державних органів.

Частина 2 ст.166 ЗКУ передбачає, що 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. При цьому словосполученням «інші роботи» можна розуміти будь-яку господарську діяльність у тому числі й сільськогосподарську, що фактично означає використання земельної ділянки без дотримання агротехнічних, екологічних та інших вимог виключно з метою отримання прибутку і можливість поширення вимоги щодо проведення рекультивації на землекористувачів, які використовували земельну ділянку сільськогосподарського призначення за її цільовим призначенням, але недотримувались, наприклад сівозмін.

Переважає більшість нормативно-правових актів вказує на здійснення рекультивації [5] або відповідальність за її не здійснення [6] особами, що проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи, що передбачають механічне пошкодження ґрунтового покриву. Тоді як ЗКУ фактично в даному випадку встановлює імперативність на проведення рекультивації і не виключає можливість здійснення рекультивації добровільно.

У науковій літературі вказується на те, що рекультивацію можна здійснювати і щодо еродованих ґрунтів [7], але у земельно-правовій літературі фактично розуміється рекультивація як дії по нанесенню ґрунтової маси на земельні ділянки [8] або із роботами, які «безперечно, пов'язані з порушенням поверхневого ґрунтового покриву» [9].

Ще раз підкреслимо, що вилучення з господарського обігу земельних ділянок та проведення їх рекультивації тягне за собою для відповідного землекористувача додаткові фінансові витрати, оскільки роботи з рекультивації

потребують підвищених фінансових витрат. Зокрема, під час здійснення робіт по рекультивації земельна ділянка не використовується за безпосереднім цільовим призначенням і не приносить доходу (прибутку) її законному землекористувачу. Як наслідок землекористувачі не зацікавлені у проведенні робіт з рекультивації.

Чинне земельне законодавство надає право уповноваженим органам встановлювати певні обмеження щодо земельних ділянок. Так, серед можливих видів обмеження у використанні земель, які можуть встановлюватись ЗКУ у ст.111 передбачає встановлення заборона на провадження окремих видів діяльності; встановлення умов додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт. Законна вимога компетентного державного органу до землекористувача щодо здійснення рекультивації належної землекористувачу земельної ділянки може розглядатись як різновид тимчасового обмеження у використанні земельної ділянки або встановлення умов виконання визначених робіт.

Згідно статті 12 ЗКУ до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить, зокрема, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства.

Ні Державне агентство земельних ресурсів України, ні Міністерство аграрної політики та продовольства України, ні місцеві державні адміністрації подібних повноважень не мають. Але ради не реалізують свої повноваження щодо зобов'язання суб'єктів здійснювати рекультивацію. Судова практика з цього питання відсутня.

Підставою для звернення до суду місцевої ради з вимогою до землекористувача здійснити рекультивацію належної йому земельної ділянки може бути інформація про погіршення якісних характеристик земельної

ділянки. Така інформація міститься у агрохімічному паспорті поля, земельної ділянки [10].

Агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється через кожні 5 років, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень – через кожні 5-10 років і є обов'язковою для всіх землевласників та землекористувачів. Агрохімічний паспорт поля, земельної ділянки видається у двох примірниках, один з яких зберігається у землевласника або землекористувача, а інший – у центральному органі виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики. Спеціально уповноважені державні органи таким чином мають необхідну інформацію про динаміку якісних характеристик поля, земельної ділянки за значний період часу, звичайно, при умові наявності агрохімічного паспорта поля земельної ділянки.

Законодавство України не встановлює чітких критеріїв, які свідчать про необхідність проведення рекультивації, якщо погіршення якісних характеристик земельної ділянки відбувається поступово протягом тривалого часу, наприклад від 5 і більше років.

За аналогією права у цьому питанні можуть бути використані Основні показники, що характеризують ґрунтові властивості і зумовлюють необхідність консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами, які затверджено Наказом Держкомзему України «Про Порядок консервації земель» від 17.10.2002 р. №175 [11].

У Директиві Європейського парламенту та Європейської ради від 22.09.2006 р. закріплюються загальні принципи охорони ґрунту в Європейському Співтоваристві. Зокрема, передбачається закріплення вимоги створення в державах-членах ЄС національних програм охорони та рекультивації ґрунтів, які повинні переглядатись як мінімум раз в 5 років.

Щодо України, то прийняття таких програм з рекультивації дозволило б не тільки констатувати покращення чи погіршення стану ґрунтів, а й визначати відповідальних державних суб'єктів або органи місцевого самоврядування за проведення відповідних робіт або контроль за їх проведенням.

Висновки. Таким чином, проведення рекультивації у випадку погіршення якісних характеристик ґрунту також може розглядатись як обов'язок землекористувача. Якщо такий землекористувач не здійснює дій щодо покращення або відновлення якісних характеристик ґрунту, то рекультивація може здійснюватись і за рішенням суду де позивачем виступає відповідна рада, але чинне законодавство України не достатньо чітко визначає критерії, при настанні яких відповідна рада має право вимагати, а землекористувач зобов'язаний здійснити рекультивацію земельної ділянки. Такі критерії можуть бути встановлені у Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, який затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11.10.2011 №536.

Література

1. Гавриленко О. П. Екогеографія України: навч. пос. – К.: Знання, 2008. – 646 с.
2. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» / Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст.494.
3. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст.349.
4. Тимчасове положення щодо рекультивації порушених земель у м. кривому розі, затверджене рішенням Криворізької міської ради Дніпропетровської області від 29 вересня 2004 року № 2268. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Криворізької міської ради. – 2004. – Режим доступу: http://kr.gov.ua/sesii_miskradi/sesii_miskoi_radi_za_2004_rik/khx_sesiya_miskoi_radi_29.09.2004/rishennya_%E2%84%962268_vid_29.09.2004
5. ГОСТ 17.5.3.04-83 «Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель». [Електронний ресурс] / DOCUMENTUA. – 2014.

- Режим доступу: <http://document.ua/ohrana-prirody.-zemli.-obshie-trebovaniya-k-rekultivacii-zem-nor13673.html>
6. Постанова Кабінету Міністрів від 17 грудня 2008 р. №1098 «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивациі порушених земель» / Урядовий кур'єр. – 2008. – № 245.
 7. Ваганов І. І., Маєвська І. В., Попович М. М. Інженерна геологія та охорона навколишнього середовища: навч. посібн. – Вінниця: ВНТУ, 2014. – 266 с.
 8. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – №2(88). – С.79-88.
 9. Місінкевич А. Л. Поняття рекультивациі земель як юридичної категорії / Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Випуск 559. – С.83-88.
 10. Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки: затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 року №536. [Електронний ресурс] / ВРУ: офіційний веб-портал. – 2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1517-11>
 11. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC. [Електронний ресурс] / EUR-LEX. – 2004. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006PC0232>.