

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.41

Ігнатенко І. В.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ У ПРОЦЕСІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ

LEGAL ASPECTS OF LAND RECLAMATION IN THE PROCESS OF CITY-BUILDING ACTIVITY IN THE SETTLEMENTS

У статті розглянуті питання правового забезпечення відновлення порушених земель у процесі містобудівної діяльності. Акцентовано увагу на необхідності здійснення охорони ґрунтів у двох напрямках: якісному і кількісному. Норм законодавства недостатньо для регулювання всіх відносин у цій сфері. Сьогодні не розробляються нормативно-правові акти, спрямовані на охорону ґрунтів у процесі містобудівної діяльності, які б закріплювали додаткові вимоги до забудовників.

Ключові слова: охорона земель, охорона ґрунтів, містобудівна діяльність, землі у межах населених пунктів, рекультивация, деградація, відновлення земель.

В статье рассмотрены вопросы правового обеспечения восстановления нарушенных земель в процессе градостроительной деятельности. Акцентируется внимание на необходимости осуществления охраны почв в двух направлениях: качественном и количественном. Норм законодательства недостаточно для регулирования всех отношений в данной сфере. На сегодня не разрабатываются нормативно-правовые акты, направленные на охрану почв при осуществлении градостроительной деятельности, которые закрепляли бы дополнительные требования к застройщикам.

Ключевые слова: охрана земель, охрана почв, градостроительная деятельность, земли в пределах населенных пунктов, рекультивация, деградация, восстановление земель.

The article deals with the issues of legal support for the restoration of disturbed lands in the process of urban development. Attention is focused on the need for conservation of soils in two areas: qualitative and quantitative. Norms of legislation are not enough to regulate all relations in this area. For today, no regulatory legal acts are being developed aimed at protecting of the soil in the implementation of urban planning activities, which would fix additional requirements for developers.

Key words: land protection, soil protection, urban development, land within settlements, reclamation, degradation, land restoration.

Одним із основних і важливих видів господарської діяльності, яка здійснюється в сучасних умовах в населених пунктах, виступає будівництво. Містобудівна діяльність безпосередньо або опосередковано негативно впливає на землі і ґрунти в межах населених пунктів. Зведення об'єктів будівництва обов'язково тягне за собою зміну кількісних параметрів (скорочення площі вільних земель у конкретному населеному пункті), оскільки земля використовується в якості просторової основи. Окрім того, будівництво сприяє погіршенню якісного стану земель і ґрунтів. Достатньо сказати, що певна частина територій населених пунктів «запечатується» об'єктами нерухомості та під'їздами до них і «закривається» асфальтовим покриттям. З іншого боку, вартість забудованої землі з урахуванням прокладених інженерних та інших мереж (водопостачання та водовідведення, електропостачання і газопостачання та ін.) суттєво зростає. За таких обставин приватні інтереси забудовників вступають у протиріччя з національними публічними інтересами. У зв'язку з цим актуалізується питання щодо охорони земель, порушених у процесі будівництва в населених пунктах.

Одне з основних завдань збереження земель і ґрунтів, згідно із законодавством, полягає в їх охороні під

час проведення будівельних робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового шару. Масштаби здійснюваної забудови територій населених пунктів зумовлюють потребу в розробці комплексу заходів, необхідних для збереження ґрунтового шару. Норми чинного законодавства недостатньо повно і чітко регулюють всі відносини у цій сфері. Сьогодні не розробляються нормативно-правові акти, спрямовані на охорону ґрунтів у процесі містобудівної діяльності, які б закріплювали додаткові вимоги до забудовників у зазначеній сфері.

Незважаючи на те, що збереження і відновлення родючого шару ґрунтів не належить до першочергових завдань у реалізації охорони земель у межах населених пунктів, оскільки цей критерій не є основним для оцінки якості земель, охорона ґрунтового шару – це необхідна умова охорони земель, насамперед у великих містах.

Метою статті є вивчення низки питань правового забезпечення відновлення порушених земель у процесі містобудівної діяльності, яка здійснюється в населених пунктах.

Деякі аспекти зазначеної проблеми висвітлювали у своїх наукових працях В.І. Андрейцев, Н.А. Берлач, Ю.О. Вовк, Н.С. Гавриш, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісова, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік,

В.К. Попов, В.І. Семчик, С.В. Сидорова, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.В. Янчук та інші вчені.

У процесі містобудування у межах населених пунктів ґрунти зазвичай залишалися поза увагою й випадали зі сфери досліджень їх охорони. Однак за сучасними уявленнями, роль ґрунтів і ґрунтового покриву у підтриманні сталої життєдіяльності людини в населених пунктах суттєво зростає. Внаслідок містобудування частка земель із «живими» ґрунтами знижується, а з порушеними – зростає. Стає очевидним, що в населених пунктах, а тим більше у великих міських агломераціях, необхідно вживати особливих заходів щодо забезпечення охорони ґрунтів [1, с. 77].

Як відомо, збереження, відновлення та підвищення родючості ґрунтів стосується передусім земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення. Це зумовлено цільовим призначенням відповідних земельних ділянок. Оцінка ж якості земель, призначених під забудову, здійснюється за іншими критеріями. Охорона ґрунтового шару виступає необхідною умовою охорони земель у сфері містобудування. Взагалі охорона ґрунтів у межах населених пунктів як складова частина загальної охорони земель характеризується своєю специфікою, зумовленою цільовим призначенням і використанням відповідних земельних ділянок для містобудівних потреб.

Законом України «Про основи містобудування» передбачені вимоги до містобудівної діяльності: раціональне використання земель і територій для містобудівних потреб та іншого використання земельних ділянок (ст. 5), а також відповідальність за недотримання містобудівного законодавства, в т. ч. недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством для проектування, розміщення та будівництва об'єктів (ст. 25). Під час проектування, будівництва, реконструкції, експлуатації і вилучення з експлуатації об'єктів господарської діяльності в міських умовах повинні передбачатися заходи з охорони земель і ґрунтів від хімічного, радіоактивного і біологічного забруднення, від засмічення земель відходами виробництва і споживання, від підтоплення і наслідків інших негативних впливів і процесів, які зумовлюють погіршення якості земель і ґрунтів [2]. На жаль, наведені положення закону мають декларативний характер. Вони не знайшли своєї деталізації та конкретизації в чинному законодавстві з урахуванням специфіки, притаманної містобудівній діяльності, ведення якої нерозривно пов'язане із використанням землі.

У ст. 48 Закону України «Про охорону земель» встановлено, що у процесі містобудівної діяльності передбачаються заходи щодо максимального збереження площі земельних ділянок із ґрунтовым і рослинним покривом; зняття та складування у визначених місцях родючого шару ґрунту з подальшим використанням його для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивациі земель і благоустрою населених пунктів і промислових зон. Вилучення (випук) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб здійснюються з урахуванням необхідності

максимального збереження сільськогосподарських і лісових угідь та ґрунтового покриву в установленому законом порядку [3].

Як відомо, будівництво більшою мірою належить до агресивних та інтенсивних видів антропогенної діяльності. Зумовленість використання протягом тривалого терміну забудованої земельної ділянки для конкретної мети (безпосередньо пов'язаної з експлуатацією об'єкта нерухомості) свідчить про необхідність врахування екологічних наслідків, починаючи з ранніх етапів прийняття рішення про використання земель під забудову, у т. ч. у визначенні перспектив використання конкретної території.

Як зазначено у п. 10.20 ДБН 360-92. «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» [4], заходи захисту ґрунтів необхідно передбачати відповідно до вимог законодавства щодо охорони ґрунтів і санітарних норм і вимог інших відомств, які забезпечують попередження забруднення ґрунтів різного землекористування понад затверджені норми гранично допустимої концентрації забруднюючих речовин у ґрунті. У разі виявлення в ґрунті хімічних речовин, які перевищують гранично допустиму концентрацію вмісту отрутохімікатів, вищого за орієнтовні концентрації гранично допустимого рівня внесень і небезпечних залишкових кількостей, а також наявності бактеріологічних показників, що перевищують норми, забороняється використання таких земельних ділянок для будівництва без погодження з органами санітарного нагляду.

Особливістю ґрунтів у силу названої вище специфіки їх розміщення на території населеного пункту й особливої ролі у створенні сприятливого навколишнього середовища є і те, що їх охорона повинна здійснюватися в двох напрямках, однаково важливих: якісному і кількісному.

Охорона якості ґрунтів у процесі містобудівної діяльності включає в себе заходи, спрямовані: 1) на збереження властивостей родючого шару ґрунту, який виступає основою виростання рослинності (квітників, газонів, дерев, чагарників і т. д.), і 2) запобігання забрудненню, засміченню та іншим видам негативного впливу на ґрунти. Відповідно до ч. 2 ст. 165 ЗК України, у галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів встановлюються нормативи якісного стану ґрунтів [5]. Вони встановлюються з метою запобігання їх виснаженню і використовуються для здійснення контролю за якісним станом ґрунтів. Нормативи якісного стану ґрунтів визначають рівень забруднення, оптимальний вміст поживних речовин, фізико-хімічні властивості тощо [6, с. 374]. Збереження кількості ґрунтів, тобто розмірів займаних ними площ – мета, специфічна саме для будівництва, і методи забезпечення можна назвати унікальними для законодавства.

Зміна стану ґрунтів у процесі містобудівної діяльності, що виражається в зниженні або втраті ними здатності виконувати екологічні функції, є деградацією ґрунтів. Відповідно до ч. 2 ст. 165 ЗК України, у галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів встановлюються нормативи показників де-

градації земель і ґрунтів. Вони встановлюються для кожної категорії земель з метою запобігання погіршення їх стану і використовуються для здійснення контролю за використанням та охороною земель. До них, зокрема, належать показники гранично допустимого погіршення стану і властивостей земельних ресурсів внаслідок антропогенного впливу та негативних природних явищ [6, с. 375]. Деградація ґрунтів може настати внаслідок забруднення, засмічення, порушення (негативна зміна будови ґрунтів, включаючи зняття ґрунту, його переміщення) та інших негативних (шкідливих) впливів будівельної діяльності, а якщо такий вплив на землі вже здійснений – забезпечення їх поліпшення і відновлення.

Законом України «Про охорону земель» (ст. 52) визначено, що порушені землі – це землі, що втратили свою господарську й екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок виробничої діяльності людини або дії природних явищ. ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охорона природи. Рекультивация земель. Терміни та визначення» визначає порушені землі як землі, що втратили у зв'язку з їх порушенням первісну господарську цінність і є джерелом негативного впливу на навколишнє середовище [7].

Наведені визначення можуть бути взяті за основу у формулюванні такої категорії, як порушення земель, що є механічним руйнуванням ґрунтового покриву, зумовленим відкритими та закритими розробками корисних копалин і торфу; будівельними та геологорозвідувальними роботами та ін. До порушених земель належать всі землі зі знятим або перекритим гумусовим горизонтом та непридатні для використання без попереднього відновлення родючості.

Отже, порушеними вважаються землі, що втратили свою господарську цінність або є джерелом негативного впливу на навколишнє середовище у зв'язку з порушенням ґрунтового покриву, гідрологічного режиму та виникнення техногенного рельєфу внаслідок виробничої діяльності.

Враховуючи те, що ґрунти зазнають порушення як у складі земельної ділянки, так і як самостійний об'єкт, під порушенням ґрунтів слід розуміти часткове або повне знищення ґрунтового покриву (зняття та перенесення), його фізичну (механічну) руйнацію. Як правило, першою причиною порушення ґрунтів є процеси, ініційовані діяльністю самої людини (це, наприклад, механічна обробка ґрунтів, трансформація шарів землі в будівництві, переуцільнення ґрунтів унаслідок діяльності транспорту, зрошення або інші зміни режиму ґрунтових і поверхневих вод, забруднення ґрунтів та ін.). Результати цих первинних змін можуть багаторазово посилюватися під впливом природних чинників, наприклад, вітру, дощових потоків тощо. Порушені землі підлягають відновленню.

Одним зі способів відновлення порушених земель і залучення їх до господарського обігу вважається рекультивация земель. У процесі формування міського середовища та містобудівної діяльності під впливом будівництва значна частина земель порушується. Саме тому рекультивация земель населених пунктів – необхідний етап їх охорони.

У процесі будівництва сьогодні загострюється проблема, пов'язана з рекультивацияю відповідних земель. З одного боку, її проведення зумовлює подорожчання будівництва, з іншого – ч. 3 ст. 168 ЗК України зобов'язує забудовників проводити рекультивацияю ґрунтів, оскільки містобудівна діяльність пов'язана з порушенням поверхневого шару ґрунту.

Формальні критерії віднесення земель до порушених, у зв'язку із чим виникає обов'язок їх рекультивацияю, встановлені ГОСТ 17.5.1.02-85 «Класификация порушених земель для рекультивацияю» [8], який визначає можливі напрямки рекультивацияю, окреслюючи можливі види використання земель після рекультивацияю. Слід наголосити, що у ст. 166 ЗК України і ст. 52 Закону України «Про охорону земель», у ГОСТ йдеться лише про один напрямок рекультивацияю – сільськогосподарський. Між тим, рекультивацияю може здійснюватися також за лісогосподарським, водогосподарським, санітарно-гігієнічним, рекреаційним і за будівельним напрямками [9, с. 27].

Законом України «Про охорону земель» визначено, що рекультивацияю порушених земель – це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель. ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охорона природи. Рекультивация земель. Терміни та визначення» надає таке визначення: рекультивацияю земель – це комплекс робіт, спрямованих на відновлення продуктивності та народногосподарської цінності порушених земель, а також на поліпшення умов довкілля відповідно до інтересів суспільства.

Рекультивацияю земель виконують у два етапи: технічний і біологічний. Технічний етап рекультивацияю земель – етап рекультивацияю земель, що включає її підготовку для подальшого цільового використання в народному господарстві. До технічного етапу належать планування, формування укосів, зняття, транспортування і нанесення ґрунтів і родючих порід на землі, які рекультивуються, за необхідності – корінна меліорація, будівництво доріг, спеціальних гідротехнічних споруд та ін. Біологічний етап рекультивацияю земель включає комплекс агротехнічних і фітомеліоративних заходів щодо відновлення родючості порушених земель [7].

Рекультивацияю підлягають порушені землі всіх категорій, а також прилеглі земельні ділянки, які повністю або частково втратили продуктивність внаслідок негативного впливу порушених земель [10].

У процесі рекультивацияю (за будівельним напрямком) проводяться роботи зі зняття, транспортування і, за необхідності, складування родючого шару ґрунту, вирівнювання поверхні, терасування укосів відвалів (териконів) і бортів кар'єрів, засипки шахтних провалів, водовідвідних та інших каналів, хімічної меліорації токсичних порід; ліквідації промислових майданчиків, транспортних комунікацій, електричних мереж та інших об'єктів, потреба в яких відпала, очищенні території, що рекультивується, від виробничих відходів. За необхідності наноситься родючий шар ґрунту, висаджуються саджанці; якщо рекультивовані землі

передаються у сільськогосподарське або лісогосподарське використання, вживаються заходи з відновлення їх родючості, вносяться необхідні добрива.

Для рекультивації порушених земель, відновлення деградованих земельних угідь використовується ґрунт, знятий під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, шляхом його нанесення на малопродуктивні ділянки або на ділянки без ґрунтового покриття (ст. 166 ЗК України). Необхідно забезпечити збереження встановлених екологічних, санітарно-гігієнічних та інших нормативів якості земель і нормативів допустимих впливів на землі.

Нормативними актами встановлено, що основні вимоги щодо проведення (рекультивації) сільськогосподарських земель і лісових угідь, а також інших земель у стан, придатний для використання їх за призначенням, є обов'язковими для всіх міністерств і відомств, підприємств, організацій та установ, в т. ч. і для тих, які здійснюють всі види будівництва (промислове, сільськогосподарське, житлово-цивільне, транспортне, енергетичне, водогосподарське та ін.).

Підприємства, організації та установи, що здійснюють промислове або інше будівництво, а також проводять інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриття (механічне пошкодження, забруднення, затоплення), зобов'язані знімати, зберігати і наносити родючий шар ґрунту на землі, що рекультивуються, а за економічної доцільності – і на малопродуктивні угіддя.

У процесі зняття, складування та зберігання родючого ґрунтового шару реалізуються заходи, що виключають погіршення його якостей (змішування з підстилаючими породами, забруднення рідинами або матеріалами та ін.), а також запобігають розмиву та видуванню складованого родючого шару ґрунту шляхом закріплення поверхні відвалу посівом трав або іншими способами.

Нормативно встановлено, що затрати на рекультивацію земель, на відновлення родючості земель, що рекультивуються, а також знімання родючого шару ґрунту, зберігання і нанесення його на землі, які рекультивуються, або малопродуктивні угіддя, входять, зокрема у разі будівництва підприємств, будинків і споруд, до вартості цих об'єктів.

Приведення земель, наданих у користування і порушених у процесі будівництві підприємств, будівель і споруд або проведення інших робіт, у стан, придатний для використання за призначенням, проводиться відповідно до проекту рекультивації земель, що входять до складу техноробочого (технічного) проекту підприємства, будівлі, споруди та ін. Проект рекультивації додається до землевпорядної справи на надання земельної ділянки.

Передача рекультивованих земель проводиться відповідно до «Положення про порядок передачі рекультивованих земель землекористувачам підприємствами, організаціями та установами, які розробляють родовища корисних копалин до торфу, проводять геологорозвідувальні, вишукувальні, будівельні та інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриття» [11]. Передачі відповідним землекористувачам підлягають землі, на яких виконано весь комплекс робіт, передбачений проектом рекультивації. Залежно від технологічних умов здійснення робіт, рекультивовані землі можуть передаватися (за домовленістю з господарствами) окремими ділянками, у міру виконання на них відновлювальних робіт.

Приймання-передача рекультивованих земель відповідним землекористувачам проводиться комісією й оформляється актом. Під час приймання-передачі рекультивованих земель комісія зобов'язана: 1) перевірити відповідність виконаних рекультиваційних робіт затверженому проекту і дати їм оцінку; 2) дати висновок про готовність об'єкта до проведення робіт з відновлення родючості порушених земель; 3) уточнити тривалість періоду меліоративної підготовки, а також подальше використання рекультивованих земель.

Підприємства, організації й установи, що здійснюють рекультивацію земель, несуть відповідальність: за якісне виконання у встановлені терміни всіх планувальних, будівельно-монтажних, меліоративних та інших робіт відповідно до затверженого проекту; за своєчасну передачу для подальшого використання в народному господарстві рекультивованих земель; за своєчасне перерахування коштів землекористувачам на здійснення заходів із відновлення родючості рекультивованих земель (відповідно до затверженого проекту) після завершення робіт із рекультивації та передачі (повернення) цих земель для використання в сільське або лісове господарство.

Здійснення рекультивації відповідно до встановлених вимог забезпечує відновлення земель для їх використання за призначенням, тобто фактично означає відшкодування заподіяної довкіллю шкоди в природі.

Аналіз правових основ охорони земель і ґрунтів загалом і зокрема в населених пунктах в процесі містобудування засвідчує необхідність вдосконалення земельного та містобудівного законодавства з цих питань. ДСТУ необхідно суттєво переробити та перезатвердити. Спостерігається суттєва прогалина в нормативному забезпеченні регулювання охорони ґрунтів у сфері містобудування. У ситуації, яка склалася, влада повинна усвідомити необхідність формування єдиної комплексної централізованої системи управління якістю ґрунтів у місті на основі, наприклад, Закону України «Про міські ґрунти».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стецюк М.П. Основні напрями регулювання охорони земель в Україні. Землеустрій і кадастр. 2005. № 2. С. 74–82.
2. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.
3. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
4. ДБН 360-92. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: Наказ Держкоммістобудування від 17 квітня 1992 р. № 44. URL: https://dnaop.com/html/29810/doc-ДБН_360-92_/.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Григоренко А.В., Григоренко Л.С., Курило В.І. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар. К.: Центр навчальної літератури, 2014. 608 с.
7. Охорона природи. Рекультивация земель. Терміни та визначення. ГОСТ 17.5.1.01-83: Постанова Державного комітету СРСР по стандартах від 13 грудня 1983 р. № 5 854. URL: http://standartgost.ru/g/ГОСТ_17.5.1.01-83.
8. Охорона природи. Землі. Класифікація порушених земель для рекультивации ГОСТ 17.5.1.02-85: постанова державного комітету СРСР по стандартах від 16 липня 1985 р. № 2228. URL: http://standartgost.ru/g/ГОСТ_17.5.1.02-85.
9. Панас Р. Рекультивация земель: стратегія, особливості й вимоги. Рідна природа. 1999. № 2. С. 26–27.
10. Охорона природи. Землі. Загальні вимоги до рекультивации земель. ГОСТ 17.5.3.04-83: постанова Державного комітету СРСР по стандартах від 30 квітня 1983 р. № 1521. URL: http://standartgost.ru/g/ГОСТ_17.5.3.04-83.
11. Положення про порядок передачі рекультивованих земель землекористувачам підприємствами, організаціями та установами, які розробляють родовища корисних копалин до торфу, проводять геологорозвідувальні, вишукувальні, будівельні та інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриву: Наказ Міністерства сільського господарства СРСР від 18 лютого 1977 р. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=23994>.