

ГЕОДЕЗІЯ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ (193)

УДК 332.2

ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, СПРИЧИНЕНИХ НЕПРОВЕДЕННЯМ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

О. І. Качановський

ECONOMIC RATIONALE FOR RECOVERY OF DAMAGES CAUSED BY THE FAILURE TO RECULTIVATE LANDS

O. Kachanovskyi

DOI: <https://doi.org/10.18664/1994-7852.190.2020.214166>

***Анотація.** Самовільне стихійне видобування буритину завдає серйозних економічних втрат державі та суспільству, це супроводжується погіршенням соціального клімату, призводить до деградації значних площ земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, спричиняє порушення структури природних ландшафтів. Оскільки порушені біотопи не можуть відновитися у первісному стані природним шляхом, без втручання людини, вони потребують рекультивації.*

Законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері рекультивації порушених земель, потребує внесення подальших змін, адже переважна більшість нормативно-правових актів вказує на здійснення рекультивації або відповідальність за її нездійснення особами, що проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи, що передбачають механічне пошкодження ґрунтового покриву.

Непроведення рекультивації порушених земель належить до правопорушень, що завдають збитків легальним власникам та користувачам земельних ділянок, територіальній громаді та державі. Порушник земельного законодавства, що не виконує комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель, відповідно до затвердженої документації із землеустрою, незаконно одержує дохід від використання на інші цілі коштів, які, згідно з кошторисом у затвердженому робочому проєкті землеустрою, мали б спрямовуватися на проведення рекультивації порушених земель.

Запровадження економіко-правового механізму відшкодування порушником збитків, що завдані внаслідок незаконного видобутку буритину, невиконанням робіт із рекультивації земель після завершення експлуатації родовищ корисних копалин, забезпечить більш ефективний захист інтересів держави і територіальних громад, прав власників та користувачів земельних ділянок, позитивно вплине на зменшення правопорушень у сфері землекористування.

Отже, рекультивація стає невід'ємною частиною охорони та раціонального використання природних ресурсів.

***Ключові слова:** незаконний видобуток буритину, порушені землі, рекультивація, непроведення рекультивації земель.*

Abstract. *Unauthorized uncontrolled mining of amber causes serious economic losses to the state and society. It is accompanied by a deterioration of the social climate, leads to the degradation of large areas of agricultural and forestry land, and it causes disturbance of the natural landscape structure. Since disturbed biotopes cannot be restored to their original state without human intervention, they need to be rehabilitated.*

Legislation that regulates social relations in the field of disturbed land reclamation requires further amendments. For the vast majority of regulations indicate that persons carrying out mining, exploration, construction and other works involving mechanical damage to the soil shall be liable for land reclamation or for the failure to undertake it.

Failure to reclaim disturbed land is the violation that causes damage to legal owners and users of land, the territorial community and the state. A violator of land legislation that does not implement a set of organizational, technical and biotechnological measures aimed at restoring soil cover, improving the condition and productivity of disturbed land in accordance with the approved land surveying documentation illegally receives income from the funds application for other purposes than the ones specified in the cost estimation of the land management project and should have been aimed at reclamation of disturbed land.

Introduction of economic and legal mechanism of compensation for damages caused by illegal amber mining, non-performance of land reclamation works after completion of mineral deposits shall provide more effective protection of the interests of the state and territorial communities, rights of land owners and users, shall have a beneficial impact in terms of the reduction of land use violations.

Thus, reclamation becomes an integral part of the protection and rational use of natural resources.

Keywords: *Illegal amber mining, disturbed land, reclamation, failure to reclaim land.*

Вступ. Держава в особі центральних та місцевих органів влади, як законодавчої, так і виконавчої, змушена докладати зусиль для вирішення зазначеної проблеми, однак помітних зрушень наразі не досягнуто. Порушені землі назавжди виводяться з господарського обігу, адже відновленням таких земель часто нехтують або ж заходи з рекультивациі проводяться в мінімальному обсязі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над зазначеними проблемами працюють науковці, які прагнуть у своїх працях розкрити складність сучасного стану рекультивацийних робіт в Україні. Серед наукових робіт, що привертають увагу дослідників до проблем раціонального використання земель, еколого-економічних аспектів рекультивациі та вибору технологічних схем відновлення земельних угідь, належать наукові праці Д. С. Добряка [1], В. О. Мандрика [2, 3], А. Г. Мартина [4],

Р. М. Панаса [5], Л. В. Моторіної [6], В. А. Овчинникова [7] та ін.

Під час досліджень було проаналізовано методику оперативного та широкомасштабного картографічного моніторингу видобутку корисних копалин та рекультивациі порушених земель за допомогою платформи Google Earth Engine та алгоритму LandTrendr. Ця методика запропонована вченими Університету Чжецзян та Китайського гірничотехнологічного університету, а також може бути використана для визначення календарної дати порушення земельного покриву [8].

Проблему використання даних дистанційного зондування для виявлення місць незаконного видобування бурштину висвітлено у наукових працях В. Є. Філіповича [9], С. С. Ковалевського [10].

Визначення мети та завдання дослідження. Метою дослідження є оцінка впливу незаконної діяльності використання

надр на екологічний стан території Рівненської області та економічна оцінка розміру шкоди, заподіяної незаконним видобуванням цінного каменю.

Для досягнення мети необхідно визначити економічні передумови відшкодування збитків, спричинених непроведенням рекультивації земель внаслідок видобування бурштину.

Основна частина дослідження. Реалізація проєктів рекультивації широко застосовується в провідних країнах світу. Так, США є однією з передових країн щодо законодавчого забезпечення вирішення та врегулювання правовідносин у сфері рекультивації земель. Рекультивацією земель у США займається федеральне агентство OSMRE [11], служба охорони ґрунтів, лісова та геологічна служба та інші відомства штатів. Відповідно до Закону «Про відтворення порушених земель гірничими роботами» («Surface Mining Control and Reclamation, 1977») запроваджено програми щодо регулювання активних шахт та рекультивації земель покинутих шахт [12]. Для здійснення законодавчого забезпечення рекультивації земель у США було прийнято Програму відтворення земель, яка запроваджується через так звану аварійну, невідкладну програму (Emergency Program) для реалізації нагальних проблем, що мали високу ймовірність загрози здоров'ю, безпеці або загальному добробуту населення, тоді, коли загрози не можна було усунути [3].

Підприємство, діяльність якого пов'язана з порушенням земель, при отриманні ліцензії на проведення видобутку корисних копалин має внести заставу за ділянку, яка згідно з проєктною діяльністю, підлягає порушенню [13]. При цьому якісний стан рекультивованої ділянки має зберігатися постійним упродовж декількох років. У разі невиконання цих вимог підприємство втрачає свою заставу і втрачає право на проведення видобувних робіт та отримання

ліцензій на інший видобуток корисних копалин.

У Великобританії промислові розробки займають значний відсоток площ порівняно з її територією. Відповідно до цих обставин сформовано законодавство для регулювання питання рекультивації. Регулювання робіт з відновлення родючості земельного фонду здійснює (MAFF) Міністерство сільського господарства через департаменти сільськогосподарського відновлення земель. Підприємства, які займаються розробками, змушені сплачувати кошти, які накопичуються, пропорційно обсягам видобутої сировини. Тобто сплачуються кошти за техногенний вплив на навколишнє середовище, це є компенсація за збиток, який завдано земній поверхні – за тону видобутої копалини [13].

В Україні питання рекультивації земель є одним із основних завдань правової охорони земель, оскільки чинне законодавство не забезпечує їх належної охорони.

Одним з напрямів втручання у ситуацію з боку державних органів та громадськості є діяльність з практичної реалізації реабілітації порушених ділянок. З цією метою Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 30.11.2016 № 1063 [14], якою затверджено «Порядок реалізації пілотного проєкту рекультивації земель лісгосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину». На виконання цієї постанови прийнято низку супровідних документів, зокрема «Перелік земель лісгосподарського призначення, у межах яких є частини, які порушені внаслідок незаконного видобування бурштину і потребують рекультивації», затверджений наказом Держлісагентства України від 21.04.2017 № 138 [15]. Усього цей перелік включає 2046 порушених ділянок; площа порушених земель внаслідок незаконного видобування бурштину становить 30037,6 га; сумарна площа лісових виділів у межах цих

кварталів, на яких є порушені площі, – 9816,9 га; сумарна площа власне порушених угідь – 4385,45 га.

Виконавці з метою виконання умов договорів мають право залучати до проведення робіт з рекультивації земель лісогосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину, суб'єктів господарювання, зокрема тих, засновниками яких є територіальні громади, та фізичних осіб [10].

Відповідно до статті 166 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III [16], рекультивація порушених земель – це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель. Рекультивація здійснюється шляхом пошарового нанесення на малопродуктивні земельні ділянки або ділянки без ґрунтового покриву знятої ґрунтової маси, а в разі потреби – і материнської породи в порядку, який забезпечує найбільшу продуктивність рекультивованих земель [17].

Шляхи рекультивації, залежно від природно-господарських особливостей території та інших чинників, можуть бути різними. Проте, обираючи напрям рекультивації порушених територій, необхідно враховувати комплекс економічних, екологічних та соціальних вимог, що у підсумку сприятиме раціональному перерозподілу територій між різними видами господарського використання.

Статтею 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV [18] визначено, що непроведення рекультивації порушених земель – це невиконання комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою.

Згідно зі статтею 54 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [19], непроведення рекультивації порушених земель тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Водночас, згідно зі статтею 56 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [17], юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства України про охорону земель, несуть відповідальність згідно із законом, а застосування заходів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам. А сама шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства України про охорону земель, підлягає відшкодуванню в повному обсязі.

Алгоритм визначення розміру збитків, завданих невиконанням робіт із рекультивації земель, є таким:

1) визначення приведеної кошторисної вартості комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель, на дату проведення перевірки під час здійснення державного контролю за використанням та охороною земель шляхом множення її на індекс цін на будівельно-монтажні роботи у добувній промисловості, який характеризує зміни у часі вартості будівельно-монтажних робіт із рекультивації земель, порівняно з періодом, на який розроблявся робочий проєкт землеустрою;

2) визначення середньорічного доходу порушника від непроведення рекультивації порушених земель шляхом множення приведеної кошторисної вартості комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на

відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель, на облікову ставку Національного банку України;

3) визначення загального розміру завданих непроведенням рекультивації порушених земель збитків шляхом множення середньорічного доходу порушника від непроведення рекультивації порушених земель на строк непроведення рекультивації порушених земель [4].

Таким чином, загальна формула визначення розміру збитків, завданих невиконанням робіт із рекультивації земель, буде мати вигляд:

$$Zp = BK \times I \times \frac{C}{100} \times \frac{T}{12},$$

де Zp – розмір збитків, грн; BK – кошторисна вартість комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель, відповідно до затвердженої документації із землеустрою, грн; I – добуток помісячних індексів цін на будівельно-монтажні роботи за даними Держкомстату України за термін

непроведення рекультивації порушених земель; C – облікова ставка Національного банку України на дату визначення розміру збитків, %; T – строк непроведення рекультивації порушених земель, міс.

У разі повторного невиконання робіт із рекультивації земель після завершення експлуатації родовища корисних копалин, із розміру збитків, визначених за запропонованою формулою, має бути вилучена сума раніше відшкодованих збитків, оскільки подвійного покарання за одне й те саме правопорушення не допускається [4].

Для з'ясування масштабів нелегального видобутку бурштину, визначення площ, що потребують заходів рекультивації і відтворення екологічного стану, необхідно розробити методику ідентифікації, провести докладну інвентаризацію порушених територій, оперативно оцінити збитки, що зазнає держава.

Для розрахунку збитків досліджено покинутий кар'єр поблизу с. Новаки Володимирецького району Рівненської області (див. рисунок), який утворився внаслідок самовільного видобування цінного каменю.



Рис. Територія масиву незаконного видобутку бурштину с. Новаки Володимирецького району Рівненської області

За результатами проведеної інвентаризації визначено площу порушених земель внаслідок нелегального видобутку бурштину (табл. 1), встановлено наявні ознаки негативного антропогенного впливу, які пов'язані з самовільним використанням надр, а саме: самовільно знятий родючий шару ґрунту, порушено цілісну структуру ґрунтового покриву, гідрологічного режиму, геологічну

структуру території надр, знищено рослинність.

Приклад розрахунку збитків, завданих невиконанням робіт із рекультивації земель після завершення експлуатації родовищ видобутку бурштину (масив площею 36,5583 га поблизу с. Новаки Володимирецького району Рівненської області, див. рисунок), наведено у табл. 2.

Таблиця 1

Характеристика відновлювальної поверхні кар'єру

Категорія земель/форма власності	Площа порушених земель, га	Шифр агровиробничої групи ґрунтів	Площа агровиробничої групи ґрунтів, га
Землі сільськогосподарського призначення	36,5583	8б	8,234
		142а	19,53
		179б	7,03
		153	1,76
З них			
Державна власність	24,2164		
Приватна власність	12,3419		

Таблиця 2

Розрахунок збитків внаслідок непроведення
рекультивациі порушених земель

Показник	Одиниця виміру	Позначення показника	Джерело одержання показника	Значення показника
1	2	3	4	5
1. Кошторисна вартість комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель, відповідно до затвердженої документації із землеустрою	гривень	ВК	Зведений кошторис робочого проекту землеустрою щодо рекультивациі порушених земель	2496930
2. Термін завершення проектного строку реалізації документації із землеустрою щодо рекультивациі порушених земель	дата	Др	Календарний план робочого проекту землеустрою щодо рекультивациі порушених земель	01 травня 2023 року

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
3. Термін виявлення непроведення рекультивациі порушених земель	дата	Дн	Акт перевірки дотримання вимог земельного законодавства	01 грудня 2018 року
4. Строк непроведення рекультивациі порушених земель	місяців	Т	Дн – Др	53
5. Добуток помісячних індексів цін на будівельно-монтажні роботи за термін непроведення рекультивациі порушених земель	-	І	Дані Держкомстату України	2,751
6. Облікова ставка Національного банку України	відсотків	С	Дані Національного банку України	18,0
7. Розмір збитків, завданих невиконанням робіт із рекультивациі земель після завершення експлуатації родовища корисних копалин	гривень	Зр	$Zp = BK \times I \times (C / 100) \times (T / 12)$	5460898,28

Таким чином, економічним виразом збитків, що завдані невиконанням робіт із

рекультивациі порушених земель власнику земельної ділянки або землекористувачу, є

упущена вигода, яка, відповідно до ст. 22 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 № 435-IV [20], не може бути менше (прирівнюється до) доходу, одержаного правопорушником.

Висновки. Ефективне запобігання правопорушенням, пов'язаним із непроведенням рекультивації земель, у перспективі може також здійснюватися шляхом введення обов'язкового страхування цивільної відповідальності

осіб, що здійснюють гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи, які призводять до порушення земель.

Запропонований методичний підхід може бути використаний при розробленні проєкту постанови Кабінету Міністрів України про методику визначення розміру збитків, завданих невиконанням робіт із рекультивації земель після завершення експлуатації родовищ корисних копалин.

Список використаних джерел

1. Добряк Д. С., Тихонов А. Г., Гребенюк Н. В. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві. Київ: Урожай 2004. 136 с.
2. Мандрик В. О. Еколого-економічні проблеми відтворення порушених земель у контексті вимог екологічної політики. *Науковий вісник: Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища*. 2005. Вип. 15.6. С. 482–488.
3. Мандрик В. О. Відтворення порушених земель: зарубіжний досвід, механізм фінансування. *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. 2005. Вип. 5.3. С. 208–212.
4. Мартин А. Визначення збитків унаслідок непроведення рекультивації земель. *Землепорядний вісник*. 2008. № 4. С. 46–50.
5. Панас Р. М. Рациональне використання та охорона земель: навч. посіб. Львів: Новий світ-2000, 2008. 352 с.
6. Моторина Л. В. Промышленность и рекультивация земель. Москва. 1975. 240 с.
7. Моторина Л. В., Овчинников В. А. Рекомендации по рекультивации земель, нарушенных открытыми горными работами. Москва. 1975. 240 с.
8. MDPI and ACS Style. Xiao, W.; Deng, X.; He, T.; Chen, W. Mapping Annual Land Disturbance and Reclamation in a Surface Coal Mining Region Using Google Earth Engine and the LandTrendr Algorithm: A Case Study of the Shengli Coalfield in Inner Mongolia, China. *Remote Sens.* 2020, 12, 1612.
9. Філіпович В. Є. Оперативний контроль поширення нелегального видобутку бурштину та оцінка збитків, заподіяних державі, за матеріалами багатозональної космічної зйомки. *Екологічна безпека та природокористування*. 2015. Вип. 20 (4). С. 71–78.
10. Ковалевський С. С. Виявлення осередків добування бурштинових копалин на території лісових масивів України. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т 29. № 6. С. 40–44.
11. The Office of Surface Mining Reclamation and Enforcement (OSMRE). URL: <https://www.osmre.gov/>.
12. Surface Mining Control and Reclamation Act of 1977. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Surface_Mining_Control_and_Reclamation_Act_of_1977.
13. Швець О. Г., Дребот О. І. Напрями підвищення ефективності використання агроресурсного потенціалу в регіонах техногенно порушених земель з врахуванням світового досвіду. *Інвестиції: практика та досвід*. № 18/2015. С. 54–58.
14. Про затвердження Порядку реалізації пілотного проєкту рекультивації земель лісогосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину:

Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 № 1063. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2016-%D0%BF>.

15. Перелік земель лісгосподарського призначення, у межах яких є частини, які порушені внаслідок незаконного видобування бурштину і потребують рекультивації: Наказ Держлісагентства 21.04.2017 № 138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0138820-17/conv>.

16. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

17. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003р. № 962-IV. Дата оновлення: 18.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

18. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. №963-IV. Дата оновлення: 28.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.84 р. № 8074-10. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. Дата оновлення: 19.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

20. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356. Дата оновлення: 16.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

Качановський Олег Ігорович, заступник директора ВСП «Рівненський коледж Національного університету біоресурсів і природокористування України». Тел. (0362) 265923. E-mail: myzvk2014@gmail.com. ORCID ID: 0000-0002-2322-8089.

Kachanovskyi Oleh Ihorovych, Deputy Director Rivne College of National University of Bioresources and Nature Management of Ukraine. Tel. (0362) 265923. E-mail: myzvk2014@gmail.com. ORCID ID: 0000-0002-2322-8089.

Статтю прийнято 20.04.2020 р.