

УДК 332.362 : 631.45

**ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЕКОЛОГІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ПОРУШЕНИХ ЗЕМЕЛЬ**

**ECONOMIC MECHANISM OF ENVIRONMENTAL REGULATION OF
DISTURBED LANDS RECLAMATION**

Оксана БУЦА,
*Інститут агроекології і
природокористування Національної
академії аграрних наук України,
Київ*

Oksana BUTSA,
*Institute of Agroecology and
Environmental Management of the
National Academy of Agrarian Sciences of
Ukraine, Kyiv*

Мефа УМЄРОВ,
*Інститут агроекології і
природокористування Національної
академії аграрних наук України,
Київ*

Mefa UMJEROV,
*Institute of Agroecology and
Environmental Management of the
National Academy of Agrarian Sciences of
Ukraine, Kyiv*

Розглянуто проблеми порушених гірничими роботами земель. Здійснено аналіз літературних джерел, в яких досліджуються питання відновлення техногенно порушених територій. Вивчено досвід використання економічних інструментів екологічної політики регулювання їх відтворення. Установлено, що єдиним джерелом фінансування природоохоронних заходів є державний бюджет, тому роботи з реабілітації територій у гірничопромислових регіонах виконуються не в повному обсязі. Обґрунтовано, що через високу вартість реабілітаційних заходів загострилася проблема їх фінансування і створення відповідного економічного механізму. Головним напрямом удосконалення економічного механізму фінансування визначено перегляд нормативів та методичної бази, які стосуються екологічної реабілітації територій, і, зокрема, виявлення збитків, пов'язаних з негативним впливом на довкілля, а також посилення ролі штрафних санкцій, розширення бази оподаткування, створення цільових фондів та пошук фінансових джерел їх формування.

Ключові слова: *економічний механізм, економічний інструмент, рекультивация, екологічне регулювання, порушені землі.*

The article considers the problem status of lands that are disturbed by mining works. The analysis of literary sources concerning the problems of restoration of technology-related disturbed lands is provided. The experience of using economic instruments of environmental policy regulation according to reproduction of disturbed lands is presented. It was established that the only one funding source of environmental protection measures is the state budget that's why the works concerning the area rehabilitation in mining regions are not carried out in full. The

high cost of rehabilitation measures sharply raises the problem of their financing and the establishment of appropriate economic mechanism. On the basis of conducted researches it is concluded that the main direction of economic mechanism improvement for rehabilitation measures financing is the way of reviewing the normative standards and methodic accompaniment corresponding to environmental rehabilitation of areas, and particularly loss assessment connected with the negative influence on the environment; strengthening the role of penalties; broadening the tax base, establishment of trust funds and determination of the financial resources of their formation.

Key words: *economic mechanism, economic instrument, reclamation, environmental regulation mechanism, disturbed lands.*

Вступ. Гірничодобувна галузь є основною щодо порушення навколишнього природного середовища й створення техногенного навантаження на нього. Внаслідок виробничої діяльності гірничорудних комплексів і переробних підприємств структура ландшафтів у багатьох промислово розвинених і густонаселених областях України протягом останніх 70 років зазнали істотних змін. Зокрема, неухильно зростає питома вага техногенних ландшафтів. Для антропогенних територій характерне поєднання елементів та форм рельєфу, яких раніше не було [1].

Інтенсивне добування корисних копалин в Україні, активізація геологорозвідувальних робіт, промислове та житлове будівництво спричинили порушення земель, виникнення і використання яких призводить до небажаних екологічних, економічних та соціальних наслідків. Наявність таких земель завдає величезної економічної шкоди, дестабілізує екосистеми і погіршує соціальні умови життя людей. Вони є екологічно небезпечним об'єктом, оскільки перестають виконувати природно-господарські функції і можуть започатковувати процеси подальшої загальної деградації земної поверхні та природно-кліматичних умов. Тому із зростанням площ порушених земель відбувається загострення екологічної небезпеки.

Інтенсифікація виробничої діяльності в сучасних умовах розвитку суспільства пов'язана з надмірною експлуатацією природних ресурсів, посиленням впливу виробництва на природні ландшафти, погіршенням стану довкілля. Внаслідок безпосереднього та побічного впливу промислових розробок порушуються динамічна рівновага екосистем та сформовані біогеоценологічні зв'язки, гідрогеологічний режим місцевості, змінюється рельєф земної поверхні, знищується ґрунтовий і рослинний покриви, збіднюється біорізноманіття і дестабілізується екологія ландшафтів.

Підтримання функціонування екосистем неможливе без оптимізації структури землекористування, обов'язковою ланкою якої повинно стати відтворення природно-ресурсного потенціалу порушених територій з метою відновлення продуктивності, господарської та естетичної цінності земель [2].

На кінець 2014 року площа порушених земель в Україні становила 146,3, відпрацьованих – 46,4 тис. га (табл.).

Площі порушених і рекультивованих земель в Україні по роках, тис. га*

Показник	2010	2011	2012	2013	2014
Порушено земель	1,2	1,2	1,2	1,0	0,5
Відпрацьовано земель	0,2	0,5	0,5	1,0	0,3
Рекультивовано земель	0,5	0,7	0,7	0,6	0,1
У тому числі під:					
сільськогосподарські угіддя	0,3	0,6	0,6	0,4	0,1
з них:	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1
лісові (чагарникові насадження)	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0
водоймища	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
забудови	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
рекреаційні та інші цілі	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Джерело: [3].

Необхідність повернення їх у господарській обіг закріплена законодавчо Земельним кодексом України, законами України «Про охорону земель» та «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4, 5, 6].

Згідно із Законом України «Про охорону земель» [4] рекультивації підлягають землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт. При цьому відокремлена ґрунтова маса підлягає зняттю, складуванню, збереженню та перенесенню на порушені, малопродуктивні земельні ділянки відповідно до робочих проектів з рекультивації порушених земель та підвищення родючості ґрунтів.

У ст. 166 Земельного кодексу України [7] зазначається:

1. Рекультивація порушених земель – це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення їх ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності.

2. Землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивації.

3. Для рекультивації порушених земель, відновлення деградованих земельних угідь використовується ґрунт, знятий при проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, шляхом його нанесення на малопродуктивні ділянки або ділянки без ґрунтового покриву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам відтворення порушених земель присвячено праці В.О. Мандрика, К.С. Богача, Т.О. Пасько, О.М. Сухіної, О.О. Кириченко, Р.І. Юровського, А.Ю. Дриженка, Л.В. Моториної, В.А. Овчинникова, Р.Н. Панаса, Г.А. Зайцева та інших авторів.

Однак багато аспектів цієї проблеми залишаються недостатньо дослідженими. Йдеться насамперед про ефективне використання системи економічних інструментів екологічної політики як засобу стимулювання досягнення цілей сталого землекористування.

Постановка проблеми. Економічний механізм екологічного регулювання (раціоналізації природокористування) в Україні перебуває на стадії становлення, причому окремі його підсистеми та елементи мають різний ступінь розвиненості та практичної реалізації. Тому особливого значення набувають оперативні наукові експертні оцінки стану сучасного механізму екологічного регулювання та діючих регуляторів еколого-економічної поведінки суб'єктів господарювання.

Перехідний період потребує активного використання економічного інструментарію поліпшення процесу природокористування. Завдяки впровадженню надійних економіко-правових механізмів оздоровлення навколишнього природного середовища створилися б такі умови виробничої діяльності, за яких господарюючим суб'єктам вигідно дотримуватися природоохоронних вимог, знижуючи обсяги забруднення і запобігаючи його появі [8].

У сучасних умовах украї важливою і життєво необхідною соціально-економічною й науковою проблемою є раціональне використання природних ресурсів та охорона навколишнього природного середовища.

Мета дослідження – удосконалення економічного механізму регулювання процесів відтворення порушених земель.

Виклад основного матеріалу. Наразі головним фінансовим джерелом проведення природоохоронно-реабілітаційних заходів в Україні є бюджетні кошти, передбачені, зокрема, «Програмою закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів» [9].

До складу відповідних витрат за програмою належить розв'язання проблем водовідливу, запобігання вибухам і викидам газу, гасіння та озеленення відвалів, виконання рекультиваційних робіт тощо. Зазначені кошти не покривають усіх витрат на здійснення реабілітаційних заходів, тому відповідний економічний механізм потребує вдосконалення.

Господарський механізм природокористування та природоохоронної діяльності (екологічного регулювання) є невід'ємною підсистемою загальнонаціонального механізму господарювання, який реалізується через специфічні форми, методи й способи функціонування суспільних відносин щодо привласнення, використання, відтворення природних благ. Складність та різнобічність зазначених відносин обумовлює багатокомпонентну структуру господарського механізму природокористування, яка, у свою чергу, поділяється на два блоки: організаційно-економічного та економіко-правового механізмів екологічного регулювання.

У практичній площині маємо справу з кількома механізмами природокористування та природоохоронної діяльності – структурними складовими господарського механізму, що поєднані між собою та взаємодіють як цілісність, а саме: за природою реалізованих інтересів – з організаційним,

економічним, інституційно-правовим; способом здійснення – механізмами управління через державні органи, недержавні установи, суспільні організації; рівнями функціонування – рівнем національного господарства, регіону, галузі, підгалузі, виробничих одиниць, первинних споживачів; за елементами – із механізмами організації, планування, регулювання, стимулювання [8].

У своїх дослідженнях В.О. Мандрик [2] відзначає, що найбільш поширеними економічними інструментами екологічної політики економічного регулювання проведення рекультивації земель, які перебувають у користуванні державних підприємств вугільної промисловості, котрі приватизуються або знаходяться в оренді, та земель, що будуть відведені для будівництва нових підприємств, є:

- платежі (плата за користування надрами для видобування кам'яного вугілля, збір за спеціальне використання водних ресурсів, геолого-розвідувальні роботи, плата за видачу ліцензії на користування надрами);
- фіскальні інструменти (податки з власників транспортних засобів, на землю, на додану вартість, прибуток);
- ринкові інструменти (ринкові дозволи на забруднення).

До підприємств вугільної промисловості (шахт, розрізів) рекомендовано застосовувати:

- фінансові інструменти (екологічні фонди підприємств, гранти);
- засоби економічної відповідальності (екологічне страхування);
- авансові відшкодування (екологічний бон, акредитив).

Стосовно земель, на яких здійснюють діяльність державні підприємства та які залишаються у власності держави, запропоновано фінансування закриття та рекультивації й надалі здійснювати з державного бюджету.

Землі, які вже порушені гірничими підприємствами і рекультивація яких не проведена своєчасно або не в повному обсязі, також повинні бути рекультивовані та повернуті в господарське використання. Це можливо здійснити за умови створення відповідної державної програми рекультивації порушених вугільною промисловістю земель.

На думку автора [2], вирішити проблеми порушених територій можна, якщо перекласти фінансування рекультиваційних робіт з державного бюджету на вугільні підприємства, шляхом передачі їх у довгострокову оренду та/або приватизації. Основним завданням при цьому є покращення інвестиційного клімату в Україні, зокрема залучення інвестицій у вугільну галузь. У цьому випадку з боку держави доцільно створити комісію при Міністерстві екології і природних ресурсів України, котра займатиметься вирішенням таких питань, як визначення меж рекультивованої ділянки, необхідного обсягу та напряму проведення рекультиваційних робіт, здійснення моніторингу за рекультивованою ділянкою протягом певного часу.

О.М. Сухіна, аналізуючи економіку гірничовидобувних підприємств, зазначає, що екологічна складова поки що не може бути потенційним джерелом накопичення коштів на реабілітаційні заходи [10]. Вона (чи екоресурсні платежі) включає платежі за забруднення навколишнього природного

середовища (скиди у водні об'єкти, викиди в атмосферу і розміщення відходів) та природно-ресурсні збори (за землю, воду, користування надрами та ін.). Екоресурсні платежі наразі не забезпечують необхідних природоохоронних потреб, а низький рівень нормативів поєднується з недостатнім обсягом збирання належних коштів. Тому мають передбачатися шляхи вдосконалення економічного механізму фінансування реабілітаційних заходів. У першу чергу це стосується перегляду нормативів та методичної бази екологічної реабілітації територій і, зокрема, визначення збитків, пов'язаних із негативним впливом на довкілля; посилення ролі штрафних санкцій; забезпечення більш послідовного застосування принципу «забруднювач платить» з урахуванням розширення бази оподаткування, створення цільових фондів та визначення фінансових джерел їх формування.

Оцінюючи сучасний стан і дієвість вітчизняного економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності О.О. Веклич вважає, що доцільно внести необхідні зміни до методологічної бази вже існуючих економічних інструментів (збори/платежі за забруднення, екологічний податок, екологічні фонди, штрафні санкції), а також запровадити нові, більш ефективні регулятори природокористування – різні види податкових пільг, пільгових позик, пільгового кредиту, матеріальне заохочення екологізації виробничої діяльності [1]. Упровадження економічного механізму раціоналізації природокористування повинне здійснюватися не шляхом адміністративного тиску, а створенням таким умов, за яких господарюючим суб'єктам стало б вигідним досягнення екологічних цілей.

Економічний механізм екологічного регулювання, як і будь-який механізм господарювання, можливо вдосконалювати через його інструментарій – форми та методи стимулювання раціонального природокористування (систему спадкування, фінансування й кредитування природоохоронних заходів, економічної відповідальності за екологодеструктивне господарювання тощо).

К.С. Богач стверджує, що через складний фінансово-економічний стан вуглевидобувних підприємств, який, у свою чергу, спричиняє проблеми фінансування природоохоронних заходів, доцільно запровадити трансфертне ціноутворення при встановленні тарифів на електроенергію для кінцевих споживачів та передбачити у їх складі витрати на природоохоронні заходи [11]. З одержаних таким чином коштів мають утворюватися три цільові фонди: у першому акумулюються кошти, призначені для оновлення основних виробничих засобів вуглевидобувних підприємств; другому – для фінансування заходів щодо рекультиваци порушених гірничими роботами земель; третьому – для забезпечення робіт із закладки відпрацьованого простору гірничих виробок.

Висновки. У зв'язку із складним фінансово-економічним станом вуглевидобувних підприємств виникають труднощі з фінансування природоохоронних заходів, зокрема рекультиваци. Практично єдиним джерелом їх фінансового забезпечення залишається державний бюджет, тому роботи з реабілітації територій у гірничопромислових регіонах не виконуються

в повному обсязі. Через високу вартість реабілітаційних заходів загострюється проблема їх фінансування і створення відповідного економічного механізму.

Ефективне забезпечення реабілітації порушених земель можливе за умови формування дієвого економічного механізму їх раціонального використання й відтворення шляхом модернізації існуючих регуляторів: фінансових, адміністративних, податкових, правових, управлінських. Головним напрямом удосконалення наявного механізму є перегляд нормативів та методичної бази, які стосуються екологічної реабілітації територій, і, зокрема, визначення збитків, пов'язаних із негативним впливом на довкілля; посилення ролі штрафних санкцій; розширення бази оподаткування, створення цільових фондів та визначення фінансових джерел їх формування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин. – Х. : Міська друкарня, 2012. – 50 с.
2. Мандрик В.О. Економічне регулювання рекультивації земель, порушуваних діяльністю підприємств вугільної промисловості : дис. ... кандидата екон. наук : 08.00.06 / В.О. Мандрик. – Л., 2008. – 236 с.
3. Довкілля України за 2014 рік : стат. зб. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – К., 2015. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Закон України «Про охорону земель» № 962-IV від 19.06.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Земельний кодекс України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С.65 – 66.
6. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» № 963-IV від 19.06.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
7. Охорона природи землі. Загальні вимоги до рекультивації земель : ГОСТ 17.5.3.04-835302-85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1521400-83>.
8. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. – К. : Український інститут досліджень навколишнього середовища, 2003. – 88 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін і доповнень до «Програми закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів та ліквідацію збиткових вугледобувних підприємств Міністерства вугільної промисловості» № 1281 від 17.08.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1281-98-%D0%BF>.
10. Сухіна О.М. Еколого-економічні пріоритети реабілітації гірничо-промислових регіонів : дис. ... кандидата екон. наук : 08.08.01 / О.М. Сухіна. – К., 2002. – 185 с.

11. Богач К.С. Удосконалення економічного механізму управління природокористуванням у вугледобувному регіоні : дис. ... кандидата екон. наук : 08.00.06 / К.С. Богач. – 2016. – 165 с.

REFERENCES

1. *Kontsepsiya rekul'tyvatsiyi zemel', porushenykh za vidkrytoho ta pidzemnoho vydobutku korysnykh kopalyn.* – Kh., 2012. – 50 p.
2. *Mandryk V.O. Ekonomichne rehulyuvannya rekul'tyvatsiyi zemel', porushuvanykh diyal'nistyu pidpryemstv vuhil'noyi promyslovosti: PhD Thesis: 08.00.06 / V.O. Mandryk.* – L., 2008. – 236 p.
3. *Dovkillya Ukrayiny za 2014 rik: Statystychnyy zbirnyk / State Statistics Service of Ukraine – K., 2015 [Electronic resource].* – Available at : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. *The Law of Ukraine «On Land Protection» № 962-IV of 19.06.2003 [Electronic resource].* – Available at : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. *Land Code of Ukraine // Bulletin of the legislation and legal practice in Ukraine.* – K. : Yurinkom Inter, 2001. – pp. 65–66.
6. *The Law of Ukraine «On state control over land use and protection» № 963-IV of 19.06.2003 [Electronic resource].* – Available at : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
7. *Okhorona pryrody. Zemli. Zahal'ni vymohy do rekul'tyvatsiyi zemel' : GOST 17.5.3.04-835302-85 [Electronic resource].* – Available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1521400-83>.
8. *Veklych O.O. Ekonomichnyy mekhanizm ekolohichnoho rehulyuvannya v Ukrayini / O.O. Veklych.* – K. : Ukrainian Institute of Environment, 2003. – 88 p.
9. *Decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On amendments and additions to the Programs towards closing of unpromising coal mines and cuts and liquidation of unprofitable coal mining companies of the ministry of Coal Industry» № 1281 of 17.08.1998 [Electronic resource].* – Available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1281-98-%D0%BF>.
10. *Sukhina O.M. Ekoloho-ekonomichni priorytety rehabilitatsiyi hirnycho-promyslovykh rehioniv: PhD Thesis: 08.08.01 / O.M. Sukhina.* – K., 2002. – 185 p.
11. *Bohach K.S. Udoskonalennya ekonomichnoho mekhanizmu upravlinnya pryrodokorystuvanniam u vuhledobuvnomu rehioni: PhD Thesis: 08.00.06 / K.S. Bohach.* – 2016. – 165 p.