



### ● **Булгаков А.О.**

● кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри історії держави та  
права України і зарубіжних країн  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

● Bulhakov A.  
Ph. D., Associate Professor of Legal History Department,  
Yaroslav Mudryi National Law University

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ У ПРОМИСЛОВОСТІ В УРСР.**

### **LEGAL REGULATION OF RATIONAL USE AND PROTECTION OF LAND IN INDUSTRY IN THE UKRAINIAN SSR.**

Стаття присвячена історико-правовому аналізу землеохоронного законодавства у промисловості в УРСР. Розкриваючи особливості правового регулювання здійснення захисних та раціональних заходів задля збереження земельних ресурсів.

**Ключові слова:** раціональне використання земель, охорона земель, промисловість.

The article is devoted to the historical-legal analysis of land protection legislation in the industry in the Ukrainian SSR. By revealing the peculiarities of legal regulation of the implementation of protective and rational measures for the conservation of land resources.

**Key words:** rational land use, land protection, industry.

**Постановка проблеми.** З активним індустріальним розвитком, що відбувався на початку ХХ ст., значно збільшився видобуток корисних копалин для всіх видів промисловості країни. Раціональний підхід до їх видобутку є необхідним, оскільки на поверхні землі часто знаходяться цінні землі, які можна використовувати за призначенням. Історико-правовий аналіз правильного підходу до видобутку корисних копалин дозволить більш дбайливо ставитися до земельних наділів та отримати більшу економічну вигоду для країни та зменшити при цьому шкоду природному середовищу.

**Стан дослідження.** Історичні аспекти правового регулювання земельних відносин в Україні знайшли відображення у працях І. Й. Бойко, М. Ю. Бурдіна, В. Д. Гончаренка, В. М. Єрмолаєва, Р.А. Казак, В. І. Лозо, А. Й. Рогожина, В. О. Рум'янцева, проблеми правознавства з питань правового регулювання землеохоронних відносин відбилися у працях Г. О. Аксененка, В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, О. С. Єрофєєва, М. Д. Казанцева, О. С. Колбасова, М. І. Краснова, В. Л. Мунтяна, В. В. Петрова, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших вчених.

**Виклад основного матеріалу.** Природне середовище унікальне тим, що складає єдину систему, організм, у якому взаємодіють елементи та явища. Якщо спричиняється шкода природному середовищу, то це може завдати не лише кількісної шкоди, а й незворотних змін. Тому у нашому випадку на увагу заслуговують, зокрема, заходи з охорони земель при добуванні корисних копалин. З активним індустріальним розвитком, що відбувався на початку ХХ ст., значно збільшився видобуток корисних копалин для всіх видів промисловості країни. Раціональний підхід до їх видобутку є необхідним, оскільки на поверхні землі часто знаходяться цінні землі, які можна використовувати за призначенням.

Історико-правовий аналіз правильного підходу до видобутку корисних копалин допомагає зрозуміти, що при дбайливому ставленні можна отримати більшу економічну вигоду для країни та зменшити при цьому шкоду природному середовищу.

У науковій літературі існує й інша думка. Наприклад, зазначається, що у промисловості (крім добувної), будівництві, на транспорті земля – лише місце, на якому розміщуються підприємства. У цьому випадку вона безпосередньо не задіяна у виробничих процесах. У видобувних галузях промисловості роль землі значно зростає. Однак і тут якість ґрунтового покриву істотно не впливає на процеси виробництва. Така думка, на наш погляд, відбиває недбайливе ставлення до природних ресурсів. При забудові насамперед треба визначити цінність верхнього шару землі і вже потім здійснювати забудову. Ця діяльність спрямована на правильний підхід до використання земель. Краще перенести місце забудови, ніж знищувати цінні землі. В. В. Петров зазначав, що «забруднення земель є набуттям землею такого стану, що погіршує її якість та може викликати різні несприятливі наслідки, які роблять неможливим повне або часткове використання забруднених земельних ділянок».

При здійсненні такого виду робіт відбувається пошкодження та забруднення великої площі земель. У разі видобутку копалин законодавчо було закріплено обов'язок знімати цінний шар землі та здійснювати дбайливий підхід у роботі з ним.

На розвиток земельного законодавства після прийняття нового Земельного кодексу 1970 р. видавалися спеціалізовані акти щодо вживання заходів із раціонального використання та охорони землі. Так, Державним комітетом Ради Міністрів СРСР з науки та техніки були прийняті Основні положення з відновлення земель, порушених при розробці родовищ корисних копалин, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, від 30 червня 1971 р. Цей документ закріпив основні положення Кодексу та деталізував певні дії, що необхідно здійснювати при розробці корисних копалин. Так, він зазначав: «Основні положення із відновлення земель, порушених при розробці родовищ корисних копалин, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, установлюють основні вимоги щодо приведення (рекультивациі) сільськогосподарських земель і лісових угідь, а також інших земель у стан, придатний для використання їх за призначенням, які є обов'язковими для всіх підприємств, організацій та установ, що розробляють родовища корисних копалин відкритим або підземним способом, здійснюють всі види будівництва (промислове, сільськогосподарське, житлово-цивільне, транспортне, енергетичне, водогосподарське та ін.) або виконують геологорозвідувальні та інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриву».

Із вищенаведеного зрозуміло, що підприємством, яке їх здійснювало, на нього встановлювався обов'язок за власні кошти привести земельні ділянки у стан, придатний для їх використання в сільському, лісовому або рибному господарстві, а при виконанні зазначених робіт на інших землях – у стан, придатний для використання їх за призначенням. Приведення земельних ділянок у придатний стан здійснюється під час робіт, а при неможливості цього – не пізніше року після завершення робіт.

У випадках здійснення будівельних робіт чи розробки родовищ корисних копалин відкритим способом, а також проведення інших робіт, що викликають порушення ґрунтового покриву, підприємства, установи, організації зобов'язані знімати і транспортувати до місця складування (або тимчасового зберігання) родючий шар ґрунту і наносити його на відновлювані землі або малопродуктивні угіддя. Відновлення земельного наділу до придатного стану покладалося на організації, що здійснювали будівельні роботи: у місячний строк ця робота мали бути виконаною. Додатковим обов'язком підприємств при знятті, складуванні та зберіганні родючого ґрунтового шару було вжиття заходів, що виключають погіршення його якостей (змішування з іншими породами, забруднення рідинами або матеріалами та ін.), а також запобігають розмиву і видуванню складованого родючого шару ґрунту шляхом закріплення поверхні відвалу посівом трав або іншими способами.

Таким чином, влада країни піклувалась про стан

земель і тоді, коли шар ґрунту було знято: на організацію покладалося обов'язок оберігати цінну породу землі під час її своєрідної консервації. Це розширювало коло заходів, що спрямовувалися на раціональне використання та охорону земель.

Після того як закінчувалися всі дії із будівництва та збереження в належних умовах знятого покриву ґрунту, підприємство зобов'язувалося привести в придатний стан взяте угіддя для використання його в сільському господарстві, покрити родючим ґрунтовим шаром, обладнати в необхідних випадках дренажем та іншими комунікаціями і спорудами відповідно до проекту. Ділянки повинні бути зручними для виконання сільськогосподарських робіт із застосуванням сучасних машин, мати прийнятний рівень ґрунтових вод, що забезпечувало б оптимальні умови для проростання рослин.

Із наведеного випливає, що надавалися переваги організаціям та підприємствам, що займалися будівельними роботами чи розробками родовищ корисних копалин, однак лише у випадку реалізації низки зобов'язань, спрямованих на раціональне використання та збереження земель.

Рада Міністрів СРСР прийняла Постанову «Про рекультивацию земель, збереження і раціональне використання родючого шару ґрунту при розробці родовищ корисних копалин і торфу, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт» від 2 червня 1976 р., якою визначила, що дії, спрямовані на раціональне використання земельних ресурсів, більшістю підприємств, організацій та установ, які займалися розробкою родовищ корисних копалин і торфу, геологорозвідувальними, будівельними та іншими роботами, пов'язаними із порушенням ґрунтового покриву, не виконувалось вимоги Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік із проведення рекультивациі земель, збереження родючого шару ґрунту та використання його для рекультивациі земель або нанесення на малопродуктивні угіддя. Внаслідок цього родючий шар ґрунту часто знищувався, а значні площі земель, що могли бути повернутими для використання в сільському, лісовому або рибному господарстві, приводилися в непридатний стан.

Виходячи із цього, Рада Міністрів СРСР в Постанові встановлювала заходи із забезпечення рекультивациі земель, а також збереження та раціонального використання родючого шару ґрунту при здійсненні таких робіт.

Усі органи, що займалися діяльністю, пов'язаною з порушенням ґрунтового покриву на наданих їм у користування сільськогосподарських землях або лісових угіддях, зобов'язувалися, коли зникне потреба в цих землях, за свій рахунок приводити їх у стан, придатний для використання в сільському, лісовому або рибному господарстві, а при виконанні зазначених робіт на інших землях – у стан, придатний для використання їх за призначенням. Окрім цих дій, зазначені органи зобов'язувалися знімати, зберігати і наносити родючий шар ґрунту на рекультивацийні землі, а при економічній доцільності – і на малопродуктивні угіддя.

При цьому витрати, пов'язані з нанесенням родю

чого шару ґрунту на один гектар малопродуктивних угідь, не повинні були перевищувати встановлених у союзних республіках нормативів вартості освоєння одного гектара нових земель, замість земель, вилучених для несільськогосподарських потреб. Землі, що знаходилися у користуванні органів, які проводили розробку родовищ загальнопоширених корисних копалин для внутрішньогосподарських потреб, повинні були рекультивуватися в обов'язковому порядку за власний рахунок.

Аналізованою постановою на землевпорядну службу системи Міністерства сільського господарства СРСР додатково покладалося завдання щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням родючого шару ґрунту підприємствами, організаціями та установами, які проводили роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриву. Були внесені зміни до підп. «з» п. 7 Положення про державний контроль за використанням земель, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 14 травня 1970 р. № 325.

У радянських традиціях дублювання положень структурних нормативно-правових актів було видано постанову Ради Міністрів УРСР «Про рекультивацію земель, збереження і раціональне використання родючого шару ґрунту при розробці родовищ корисних копалин і торфу, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт» від 14 липня 1976 р. У цьому акті були закріплені обов'язки органів за республіканською вертикаллю.

Для вчинення комплексу необхідних заходів щодо забезпечення організації ефективного використання земель, їх охорони та інших заходів, пов'язаних із землекористуванням, важливим уявляється ведення земельного кадастру. Із цією метою Радою Міністрів СРСР 10 червня 1977 р. було прийнято Постанову «Положення про порядок ведення державного земельного кадастру». Радам Міністрів усіх республік СРСР та Міністерству сільського господарства СРСР необхідно було завершити у 1977–1980 рр. роботи з оцінки земель в основних землеробських районах країни, а також постійно відслідковувати, систематично уточнювати та оновлювати відповідні дані, включаючи їх до кадастру.

У прийнятому документі було закріплено основні моменти роботи з ведення земельного кадастру з розширеними повноваженнями, які за обсягом були більшими, ніж ті, що передбачалися в Основах земельного законодавства 1968 р. Земельний кадастр вівся за єдиними принципами для всієї країни, що включав відомості з реєстрації землекористувачів, обліку кількості та якості земель та бонітування ґрунтів і їх економічної оцінки.

Вся ця робота здійснювалася під керівництвом Міністерства сільського господарства СРСР, яке додатково розробляло методичні вказівки та інструкції щодо роботи кадастру. Як зазначав В. Л. Мунтян: «...прийняття оптимальних рішень у галузі природокористування неможливе без об'єктивної інформації про справжній стан природних ресурсів і навколишнього середовища. Законодавство встановлює обов'язок здійснювати всебічний кількісний і якісний облік та економічну оцінку природ-

них ресурсів і стану середовища, що є основою наукової організації управління єдиним фондом природних ресурсів...».

Для забезпечення оновлення інформації щодо якості земельних ресурсів усі керівники підприємств, організацій та установ зобов'язувалися щорічно подавати звіти про зміни у складі їхньої землі до виконкомів районних, міських Рад депутатів, а землевпорядні служби від районного до республіканського рівнів складали звіти про наявність та якісний стан земель. До 20 січня поточного року всі республіканські звіти повинні були надсилатися Міністерству сільського господарства СРСР, яке складало повний звіт якості земельних ресурсів всієї країни.

Були внесені зміни до підп. «з» п. 7 Положення про державний контроль за використанням земель, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 14 травня 1970 р. № 325.

У радянських традиціях дублювання положень структурних нормативно-правових актів було видано постанову Ради Міністрів УРСР «Про рекультивацію земель, збереження і раціональне використання родючого шару ґрунту при розробці родовищ корисних копалин і торфу, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт» від 14 липня 1976 р. У цьому акті були закріплені обов'язки органів за республіканською вертикаллю.

Для вчинення комплексу необхідних заходів щодо забезпечення організації ефективного використання земель, їх охорони та інших заходів, пов'язаних із землекористуванням, важливим уявляється ведення земельного кадастру. Із цією метою Радою Міністрів СРСР 10 червня 1977 р. було прийнято Постанову «Положення про порядок ведення державного земельного кадастру». Радам Міністрів усіх республік СРСР та Міністерству сільського господарства СРСР необхідно було завершити у 1977–1980 рр. роботи з оцінки земель в основних землеробських районах країни, а також постійно відслідковувати, систематично уточнювати та оновлювати відповідні дані, включаючи їх до кадастру. У прийнятому документі було закріплено основні моменти роботи з ведення земельного кадастру з розширеними повноваженнями, які за обсягом були більшими, ніж ті, що передбачалися в Основах земельного законодавства 1968 р. Земельний кадастр вівся за єдиними принципами для всієї країни, що включав відомості з реєстрації землекористувачів, обліку кількості та якості земель та бонітування ґрунтів і їх економічної оцінки.

Вся ця робота здійснювалася під керівництвом Міністерства сільського господарства СРСР, яке додатково розробляло методичні вказівки та інструкції щодо роботи кадастру. Як зазначав В. Л. Мунтян: «...прийняття оптимальних рішень у галузі природокористування неможливе без об'єктивної інформації про справжній стан природних ресурсів і навколишнього середовища. Законодавство встановлює обов'язок здійснювати всебічний кількісний і якісний облік та економічну оцінку природних ресурсів і стану середовища, що є основою наукової організації управління єдиним фондом

природних ресурсів...»).

Для забезпечення оновлення інформації щодо якості земельних ресурсів усі керівники підприємств, організацій та установ зобов'язувалися щорічно подавати звіти про зміни у складі їхньої землі до виконкомів районних, міських Рад депутатів, а землевпорядні служби від районного до республіканського рівнів складали звіти про наявність та якісний стан земель. До 20 січня поточного року всі республіканські звіти повинні були надсилатися Міністерству сільського господарства СРСР, яке складало повний звіт якості земельних ресурсів всієї країни.

З метою забезпечення збереження та оптимального використання природних ресурсів і захисту інших економічних інтересів країни було прийняте Положення про охорону економічної зони СРСР, затверджене постановою Ради Міністрів СРСР від 30 січня 1985 р. Органами, що координували діяльність з охорони економічної зони, регулювання, використання й охорони системи меліорації і водного господарства СРСР, виступали прикордонні війська Комітету державної безпеки СРСР. Вони мали право складати протоколи про порушення законодавства про економічну зону СРСР, призупиняти і припиняти відповідні роботи, затримувати правопорушників, вилучати знаряддя, інструменти та інші предмети і документи, а також все незаконно набуте в економічній зоні майно.

Зазначений документ більше розраховувався на охорону водного середовища. Однак, оскільки під нагляд підпадали й системи меліорації (а це той сектор, що впливає на якість земельних ресурсів), то при охороні водних ресурсів зачіпалися й інтереси охорони земельних ресурсів.

Для запобігання необґрунтованому скороченню сільськогосподарських земель влада країни установила порядок вилучення цих земель для інших потреб. Під будівництво доріг чи будь-яких інших несільськогосподарських потреб виділялися непридатні для сільськогосподарської діяльності землі. Як справедливо зазначав В. В. Петров: «Вилучення земель із сільськогосподарського обороту дуже часто є наслідком пошкодження сільськогосподарських земель при розвитку деяких галузей промислового виробництва, під час будівництва або розробки корисних копалин. Ґрунтовий покрив як елемент земного середовища практично не поновлюється».

Аналіз законодавства свідчить, що при здійсненні будь-якої господарської діяльності потрібно особливо уважно ставитися до охорони земельних ресурсів, оскільки невиконання землеохоронних норм призводить до тяжких наслідків для природи, можливі втрати цінних порід земель, які формувались сотнями років. У свою чергу, державний апарат повинен реалізовувати контролюючу функцію за додержанням законодавства господарюючими суб'єктами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мунтян В. А. Правові основи охорони природи. Київ : Знання, 1979. 47 с.
2. О рекультивации земель, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ : постановление Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г. № 407. Собрание постановлений Правительства СССР. 1976. № 11. Ст. 52.
3. Основные положения по восстановлению земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых, проведении геологоразведочных, строительных и иных работ : утв. Гос. ком. Совета Министров СССР по науке и технике, Гос. ком. Совета Министров СССР по делам стр-ва, М-вом сел. хоз-ва СССР, Гос. ком. лесного хоз-ва Совета Министров СССР от 30 июня 1971 г. № 183-п. URL: <http://lawru.info/dok/1971/06/30/n1189141.htm> (дата обращения: 12.04.2016).
4. Охрана природы – задача всенародная / сост.: А. Л. Андриенко, П. И. Лапечук, Н. Н. Смолин. Киев : Политиздат Украины, 1987. 222 с.
5. Положение о государственном контроле за использованием земель : утв. постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1970 г. № 325. Собрание постановлений Правительства СССР. 1970. № 9. Ст. 71.
6. Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра : постановление Совета Министров СССР от 10 июня 1977 г. № 501. Собрание постановлений Правительства СССР. 1977. № 10. Ст. 119.
7. Положение об охране экономической зоны СССР : утв. постановлением Совета Министров СССР от 30 янв. 1985 г. № 102. Собрание постановлений Правительства СССР. 1985. № 5. Ст. 23.
8. Правовая охрана природы : учеб. / под ред. В. В. Петрова. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1980. 312 с.
9. Правовая охрана природы в СССР : учеб. пособие / под ред. В. В. Петрова. Москва : Юрид. лит., 1976. 352 с.
10. Про рекультивацию земель, збереження і раціональне використання родючого шару ґрунту при розробці родовищ корисних копалин і торфу, проведенні геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт : постанова Ради Міністрів УРСР від 14 лип. 1976 р. № 327. Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР. 1976. № 7. Ст. 29.
11. Казак Р. А. Правові основи охорони біорізноманіття в Україні та Європейському Союзі у другій половині ХХ ст.: історико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. А. Казак ; наук. кер. В. А. Лизогуб ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2017. – 20 с.
12. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. / за ред. В. Д. Гончаренко. Київ : Ін Юре, 1997. Т. 1 : 3 найдавніших часів до початку ХХ ст. 464 с.

ISSN: 2310-6522

СВІТ  
НАУКИ  
та ОСВІТИ



**2018**

Випуск № 1

**СВІТ  
НАУКИ ТА  
ОСВІТИ**

науково - практичний журнал

 [wse@nlu.edu.ua](mailto:wse@nlu.edu.ua)

 [wse.nlu.edu.ua](http://wse.nlu.edu.ua)



61024, м. Харків,  
вул. Пушкінська, 77, каб. 222п

Міжнародний  
науково-практичний  
юридичний журнал  
ISSN: 2310-6522  
Видається два рази на рік.

Мова журналу: українська,  
англійська, російська.

Має електронну та друко-  
вану версії.

Місцезнаходження редак-  
ції:  
61024, м. Харків,  
вул. Пушкінська, 77, каб.  
222п  
т.: +38 (066) 051-52-88;  
e-mail: wse@nlu.edu.ua

### **Редакційна колегія:**

Голова Редакційної колегії:  
Барабаш Юрій Григорович

Заступник голови редакційної колегії:  
Булгаков Артур Олександрович

Відповідальний секретар:  
Нанарова Ольга Олександрівна

Члени редакційної колегії:  
Головкін Богдан Миколайович

Гусаров Костянтин Володимирович

Данильян Олег Геннадійович

Єрмолаєв Віктор Миколайович

Кучерявенко Микола Петрович

Серьогіна Світлана Григорівна

Ярошенко Олег Миколайович

Бабічев Анатолій Валерійович

Дроздов Олександр Михайлович

Дулуб Лідія Миколаївна

Тітов Микола Ілліч

Дудченко Олександр Юрійович

Зелінська Яна Сергіївна

Казак Ріната Алімівна

Карнаух Богдан Петрович

Мохончук Богдан Сергійович

Рубашченко Микола Анатолійович

Федчишин Сергій Анатолійович

Цувіна Тетяна Андріївна