Вопросы правового регулирования проведения рекультивации земель при недропользовании

ШАМОРДИН Роман Олегович, аспирант отдела природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: romanshamordin@bk.ru

Правовое регулирование отношений в сфере рекультивации земель, нарушенных при недропользовании, осуществляется нормами природоохранного, земельного законодательства и законодательства о недрах, которые имеют существенные противоречия в части порядка проектирования и проведения рекультивации земель, что усложняет практику правоприменения. Для разрешения сложившейся проблемы необходимо проанализировать ее с теоретической точки зрения. Многие исследователи правового регулирования рекультивации земель рассматривают лишь природоохранную функцию этого процесса, однако у автора имеется иное видение целей и задач данного вида деятельности.

Целью исследования является определение места правового механизма рекультивации земель, нарушенных при недропользовании, в системе правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования, выявление основных задач указанной деятельности, а также путей совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Достижение поставленной цели осуществляется как методами теоретического исследования, включая анализ законодательства Российской Федерации в сфере рекультивации земель, научных трудов по рассматриваемому вопросу, материалов, относящихся к области исследования, так и методом сравнения норм права природоохранного, земельного и горного законодательства. Предложения по совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой сфере и принятию нового нормативного правового акта основаны на результатах, достигнутых в том числе методами индукции и дедукции, абстрактного моделирования.

Автор приходит к выводу, что действующее правовое регулирование проектирования и проведения рекультивации земель, нарушенных при недропользовании, нуждается в существенной переработке, учитывающей дуалистичность этого процесса, заключающуюся в совмещении природоохранных и природоресурсных задач рассматриваемой деятельности.

Ключевые слова: рекультивация нарушенных земель, проект рекультивации земель, технический проект разработки месторождения полезных ископаемых, рекультивация земель при недропользовании.

Issues of Legal Regulation of Mining Land Reclamation

R. O. SHAMORDIN, postgraduate of the Department of natural resources legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: romanshamordin@bk.ru.

Legal regulation of relations in the sphere of land reclamation, damaged by subsoil use, is carried out by the norms of environmental, land and subsoil legislation, which have significant contradictions in terms of the design and conduct of land reclamation. This fact complicates the practice of law enforcement. To resolve this problem, it is necessary to analyze the theoretical basis. Many researchers of the legal regulation of land reclamation consider only the environmental function of this process, but the author has a different vision of the goals and objectives of this activity.

The aim of the study is to determine the place of the legal mechanism of land reclamation, damaged by subsoil use, in the system of legal regulation of environmental protection and environmental management, to identify the main objectives of these activities, as well as ways to improve this kind of legislation.

Achieving this goal is carried out by methods of theoretical research, including analysis of the Russian legislation in the field of land reclamation, scientific works, analytical materials related to the

field of research, as well as by comparison of the environmental, land and subsoil legislation, both current and past. Proposals to improve the legal regulation in the field under consideration and to adopt a new normative legal act are based on the results achieved, also, by methods of induction and deduction, abstract modeling.

The author concludes that the current legal regulation of the design and remediation of lands damaged by subsoil use needs significant processing, in which it is necessary to take into account the duality of this process, which consists in combining environmental and natural resource objectives of the activity under consideration.

Keywords: reclamation of disturbed lands, project of land reclamation, technical project of development of mineral deposits, mining land reclamation.

DOI: 10.12737/art_2018_5_14

Земля является ценнейшим природным ресурсом, обеспечивающим существование всего человечества.

Российская Федерация занимает наибольшую часть суши по сравнению с другими государствами, поэтому отечественное законодательство в сфере охраны земель должно соответствовать высокому уровню коллективной ответственности за принадлежащие нам земельные ресурсы.

В свою очередь, пользование недрами, связанное с добычей полезных ископаемых, — основной катализатор развития отечественной экономики. Высокий уровень развития указанной хозяйственной деятельности является залогом благосостояния народа и конкурентным преимуществом России на глобальном рынке природных ресурсов. Вместе с тем осуществление недропользования без нанесения ущерба земельным ресурсам в большинстве случаев невозможно.

Что является приоритетом: стратегически обоснованное сохранение земли как природного ресурса для будущих поколений или поддержание сектора экономики, связанного с добычей полезных ископаемых, для обеспечения национального благосостояния?

На наш взгляд, для достижения высоких темпов экономического развития целесообразно использование природоресурсного потенциала России, в том числе в сфере недропользования. Однако этот процесс должен быть обеспечен достаточными правовыми механизмами охраны

окружающей среды, в том числе земельных ресурсов.

Деятельность, связанная с использованием недрами, неизбежно наносит вред задействованным земельным ресурсам, однако охрана земель должна включать меры превентивного характера, а также меры, направленные на восстановление нарушенных земель в результате недропользования, т. е. последующие меры.

Одной из форм правовой охраны земель является нормативно установленная обязанность пользователей земельными участками проводить мероприятия по рекультивации земель.

Рекультивация земель рассматривается нами как правовой механизм, имеющий комплексное значение в сфере природопользования и охраны окружающей среды, направленный на поддержание качества земли как природного ресурса, используемого в хозяйственной деятельности, а также на сохранение земли как компонента окружающей среды, имеющего экосистемные связи с другими природными объектами.

По информации Минприроды России, в период с 2010 по 2013 г. количество нарушенных земель возросло с 1 000 300 га до 1 051 300 га¹. Отрицательная динамика требует совершенствования правового механизма

¹ См.: Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году».

в области рекультивации земель, в том числе нарушенных в результате недропользования.

В Энергетической стратегии России на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, отмечается острая проблема, связанная с отсутствием экономических механизмов стимулирования компаний нефтегазового сектора по рекультивации нарушенных земель.

По мнению Н. Г. Жаворонковой и В. Б. Агафонова, при наличии огромного количества нормативного материала в области рекультивации, сама рекультивация проводится в очень ограниченном количестве случаев и представляет в настоящее время одну из самых существенных проблем в сфере охраны и использования земель².

С учетом действующего законодательства многие исследователи по-разному определяют термин «рекультивация земель»:

1) особая разновидность природоохранной меры, предшествующей хозяйственной деятельности (природоохранная обязанность)³;

2) особый вид деятельности в области обращения с отходами производства и потребления⁴;

3) самостоятельная хозяйственная деятельность природоохранного назначения⁵.

На наш взгляд, указанные подходы не полностью раскрывают сущность рассматриваемой деятельности с позиции природоресурсного

права. Рекультивация земель, помимо природоохранной функции, обеспечивает сохранность земли как средства производства, как экономически значимого природного ресурса. Земли, нарушенные в результате недропользования, должны быть восстановлены для их последующего использования в иных видах хозяйственной деятельности, в том числе сельскохозяйственного производства, лесозаготовки, охотхозяйственной деятельности и т. п.

Рекультивация — один из важнейших способов охраны и восстановления качества земель. В законодательстве урегулированы порядок и условия проведения работ по рекультивации земель, нарушенных в результате различных видов деятельности.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 13 Земельного кодекса РФ лица, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), обязаны обеспечить их рекультивацию. Рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.

Также нормы, устанавливающие необходимость проведения рекультивации земель, приведены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды). Например, согласно п. 2 ст. 46 названного Закона при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов перера-

² См.: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // *Lex Russica*. 2016. № 8. С. 130—140.

³ См.: Вахаев М. Х. Правовые вопросы, возникающие при рекультивации земель // *Законодательство и экономика*. 2006. № 5.

⁴ См.: Тихомирова Л. А. Многоаспектность деятельности по рекультивации нарушенных земель: особенности и проблемы правового регулирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

⁵ Там же.

ботки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по рекультивации нарушенных и загрязненных земель.

Ранее указанная норма Закона об охране окружающей среды коррелировала с п. 4 ст. 88 ЗК РФ, которым устанавливалось, что организациям горнодобывающей и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее отработанных земель. В марте 2015 г. данная норма утратила силу⁶.

Однако сохранилось ограничение по наличию проекта рекультивации земель, установленное в подп. 8 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», согласно которому перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных с добычей полезных ископаемых, при наличии утвержденного проекта рекультивации земель.

Добыча полезных ископаемых осуществляется недропользователями многими десятилетиями. В течение столь продолжительного срока заранее спроектированные методы и технологии рекультивации станут неэффективными, а окончательное расположение горных выработок на участке недр, в соответствии с фактическим залеганием запасов полезных ископаемых, станет понятным только на более поздних стадиях разработки месторождения.

Составление проекта рекультивации земель перед началом работ, связанных с использованием недрами,

при их высокой продолжительности может привести к финансовым и темпоральным издержкам горнодобывающего предприятия.

Однако государство должно обеспечивать принцип охраны земель посредством возложения на недропользователей обязанности по рекультивации нарушенных земель, учитывая, таким образом, не только экономические, но и экологические интересы общества.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 12 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон о недрах) лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Согласно описанию реквизитов, приведенных в форме приложений к лицензии на пользование недрами, изложенному в Регламенте проведения разовой актуализации лицензий на пользование недрами, утвержденному приказом Роснедр от 25 июня 2015 г. № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27 февраля 2015 г. № 177 “О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами”», п. 4.4 лицензии на пользование недрами может излагаться в следующей редакции: «Подготовка и утверждение в установленном порядке технического проекта ликвидации или консервации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, согласованного в соответствии с Законом Российской Федерации “О недрах”, не позднее, чем за один год до планируемого срока завершения отработки месторождения».

Таким образом, в понимании законодательства о недрах, в отличие от земельного законодательства и законодательства об охране окружающей среды, проектирование рекультивации земель осуществляется на последних этапах разработки месторождения полезных ископаемых на-

⁶ См. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ.

ряду с проектированием ликвидации и консервации горных выработок.

Несоответствие подходов законодателя к правовому регулированию рекультивации земель в земельном законодательстве, природоохранном законодательстве и законодательстве о недрах усложняет правоприменение, в том числе в судебных органах власти. В некоторых случаях судами устанавливается возможность недропользователя предусматривать работы по рекультивации земель в составе проекта разработки месторождения полезных ископаемых⁷, а в других — подготавливать самостоятельный проект рекультивации земель, нарушенных при недропользовании⁸.

С учетом вышеизложенного земельное законодательство и законодательство об охране окружающей среды выполняют задачи природоохранного характера по отношению к земельным ресурсам, а законодательство о недропользовании направлено на сохранение земли как объекта, который в дальнейшем может быть использован для иной хозяйственной деятельности. В связи с этим рекультивация земель является комплексным институтом, совмещающим в себе функции по охране и рациональному использованию земель.

Порядок проведения рекультивации земель установлен Основными положениями о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденными приказом Минприроды России

№ 525, Роскомзема № 67 от 22 декабря 1995 г. (далее — Основные положения).

Отметим, что данные Основные положения приняты во исполнение постановления Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», так как в соответствии с п. 6 ст. 13 ЗК РФ порядок проведения рекультивации земель устанавливается Правительством РФ.

Важные условия порядка проведения рекультивации земель состоят в том, что определен перечень видов работ, связанных с нарушением поверхности почвы, который не носит исчерпывающего характера; работы по рекультивации земель должны проводиться на основании специально разработанного для этого проекта рекультивации земель; должен быть определен порядок финансирования таких работ.

Согласно подп. 1 п. 5 Основных положений рекультивации подлежат земли, нарушенные при разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также при добыче торфа.

Необходимо сказать, что рассматриваемые Основные положения во многом устарели относительно действующего законодательства. В частности, Основными положениями предусмотрено, что условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. Эта норма соответствует положениям действующего законодательства лишь в части

⁷ См. постановление Арбитражного суда Уральского округа от 9 декабря 2016 г. № Ф09-10390/16 по делу № А60-6828/2016; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26 августа 2016 г. № Ф10-3014/2016 по делу № А23-5467/2015.

⁸ См. постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13 ноября 2015 г. № Ф08-7425/2015 по делу № А15-4486/2014.

требования разработки проекта рекультивации земель. Земельное законодательство не предусматривает требования об определении условий приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, органами, которые предоставляют земельные участки⁹.

Статья 19 Закона о недрах, которая регулирует вопросы добычи общераспространенных полезных ископаемых собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, не предусматривает для осуществления такой деятельности получения какого-либо разрешения. Не требует получения для этого разрешения и законодательство о градостроительной деятельности. Проведения государственной экологической экспертизы в этом случае также не требуется.

Кроме того, Закон о недрах и подзаконные акты в сфере проектирования недропользования не содержат правовых норм, устанавливающих необходимость утверждения отдельного проекта рекультивации нарушенных земель.

В Положении о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденном постановлением Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118, отмечается только то, что информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель должна

включаться в проектную документацию.

Согласно подп. «д» п. 49 Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, утвержденных приказом Минприроды России от 14 июня 2016 г. № 352, при обосновании и описании поверхностных горных выработок при проведении геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые в проект включаются обоснование и описание способов и средств рекультивации местности (засыпки выработок).

Таким образом, имеются установленные в законодательстве обязанности недропользователя по проектированию рекультивации в составе проектной документации на геологическое изучение недр и разведку месторождений полезных ископаемых, в проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых (технического проекта), а не на утверждение отдельного проекта рекультивации.

Вместе с тем возникает вопрос: следует ли из толкования Основных положений, что проектирование рекультивации земель возможно заложить в состав проектов на осуществление иных видов работ, в данном случае связанных с недропользованием? На наш взгляд, не следует, однако с точки зрения порядка ведения работ на участке недр возможность проектирования рекультивации в составе других проектов рациональна.

Заметим, что в настоящее время действует Государственный стандарт Союза ССР «Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель», утвержденный постановлением Госстандарта СССР от 30 марта 1983 г. № 1521 (далее — Госстандарт СССР).

В указанном Госстандарте детально описаны мероприятия по рекультивации земель, разделяемые на необходимые для рекультивации зе-

⁹ См.: *Крассов О. И.* Совершенствование правового регулирования рекультивации земель // *Экологическое право.* 2012. № 6. С. 2—8.

мель, нарушенных при подземных горных работах, рекультивации земель, нарушенных при открытых горных работах, рекультивации земель, нарушенных при добыче торфа, и рекультивации земель, нарушенных при строительстве и эксплуатации линейных сооружений, выполнении геологоразведочных, изыскательских и других работ. Госстандарт СССР на основании ст. 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», на наш взгляд, имеет обязательную силу, так как его требования соответствуют целям охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

Обращаем внимание, что рассмотренные подзаконные нормативные правовые акты, в том числе постановление Правительства РФ «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», Основные положения, а также Госстандарт СССР, во многом устарели относительно действующего законодательства и требуют глубокой переработки.

Таким образом, современное правовое регулирование рекультивации земель осуществляется на основе нормативных правовых актов, которые имеют различные цели применения и формировались на различных этапах становления современного земельного, природоохранного и природоресурсного законодательства, при этом более ранние из них не получали обновления, в связи с чем внутри системы этих актов имеются противоречия.

С учетом вышеизложенного считаем целесообразным принятие нового нормативного правового акта, устанавливающего общие правила проектирования и проведения рекультивации нарушенных земель, который вписывался бы в реалии современного природоохранного, природоресурсного законодательства и заменил постановление Правительства РФ «О рекультивации земель,

снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» и Основные положения.

В новом нормативном правовом акте должна быть установлена возможность подготовки проекта рекультивации земель в составе проектов на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых, а также разработки месторождений полезных ископаемых, для того чтобы у недропользователя имелась возможность осуществить перевод используемых земель из состава земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности до начала ведения работ на участке недр.

Вместе с тем подготовка и утверждение самостоятельного проекта рекультивации земель, согласно новому нормативному правовому акту, должны происходить в тот период, когда становится понятной фактическая дата окончания работ на участке недр, при этом планируемый экономический эффект недропользователя достаточно высок, для того чтобы он отказывался от недропользования с целью ухода от обязанности по составлению проекта рекультивации нарушенных земель (отказ от лицензии на пользование недрами, искусственное банкротство предприятия). Расчет даты предполагаемой подготовки самостоятельного проекта рекультивации земель может основываться на специфике добываемых полезных ископаемых, размере месторождения, количестве оставшихся в результате добычи полезных ископаемых и иных факторах. При этом порядок расчета даты целесообразно установить в отдельном подзаконном нормативном правовом акте.

Таким образом, новый нормативный правовой акт должен сочетать в себе нормы природоохранного характера с учетом природоресурсных задач рекультивации земель.

В связи с этим названный подход к проектированию рекульти-

вации земель, нарушенных при недропользовании, возможно назвать двухэтапным, состоящим из предварительного проектирования (перед началом ведения работ на участке недр) и последующего (основного, когда подготавливается самостоятельный проект рекультивации земель).

Кроме того, в новом нормативном правовом акте должны быть отражены общая структура и содержа-

ние самостоятельных проектов рекультивации земель, тем самым заменяя положения вышеназванного Госстандарта СССР.

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем целесообразным провести процедуру обновления и консолидации законодательства в рассматриваемой сфере в целях единообразия толкования норм права и повышения эффективности правоприменения.

Библиографический список

Вахаев М. Х. Правовые вопросы, возникающие при рекультивации земель // Законодательство и экономика. 2006. № 5.

Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8.

Крассов О. И. Совершенствование правового регулирования рекультивации земель // Экологическое право. 2012. № 6.

Тихомирова Л. А. Многоаспектность деятельности по рекультивации нарушенных земель: особенности и проблемы правового регулирования. Доступ из СПС «Консультант-Плюс». 2014.