

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕКУЛЬТИВАЦИИ И КОНСЕРВАЦИИ НАРУШЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

И.Ю. Верчагина

КузГТУ

Филиал КузГТУ в г. Белово

В 2018 году произошли существенные изменения в законодательстве о рекультивации земель. Проблемы рекультивации нарушенных земель имеют существенное значение именно для Кемеровской области в связи со стабильно высоким сокращением земель сельскохозяйственного назначения и ростом земель промышленности, транспорта, связи и иного назначения. Мы проанализировали Доклады о состоянии и использовании земель в Кемеровской области за 2016, 2017 и 2018 годы, представленные на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [4]. Данные, представленные в Докладах, свидетельствуют о следующем: в 2016 г. земли сельхозназначения сократились на 3,9 тыс. га (к 2015 г.), в 2017 г. на 4,7 тыс. га (к 2016 г.), на 2,9 тыс. га (к 2017 г.). В Кузбассе также сокращаются земли запаса, а с 2017 г. земли населенных пунктов. При этом идет стабильный прирост земель промышленного назначения: 4,1 тыс. га, 5,2 тыс. га, 5,5 тыс. га соответственно по указанным годам. В Кемеровской области площадь земель, подверженных негативному воздействию, составляет 592,11 тыс. га, в том числе подверженных водной эрозии 129,90 тыс. га, ветровой эрозии 108,90 тыс. га. [4]. Все это свидетельствует о росте антропогенной нагрузки в регионе, что требует более пристального контроля за недропользователями, в том числе в части соблюдения правовых норм по рекультивации и консервации нарушенных земель.

Изначально нормативно-правовое регулирование рекультивации и консервации нарушенных земель формировалось еще в период существования Советского Союза. В этот период были приняты и введены в действие прогрессивные для того периода времени стандарты по рекультивации земель. К ним можно отнести и действующие до настоящего времени ГОСТы: ГОСТ 17.5.3.04-83 «Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель», утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 30.03.83 N 1521; ГОСТ 17.5.1.03-86 «Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель», ГОСТ 17.5.1.02-85 Охрана природы (ССОП). Земли. Классификация нарушенных земель для рекультивации, утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 16.07.85 N 2228 и др.

Следующий значительный шаг по стандартизации технологий в сфере рекультивации и консервации нарушенных земель был сделан только в 2011-2018 гг. Потребность в изменении требований к технологии рекультивации и консервации нарушенных земель определялась как российским, так и международным законодательством, ратифицированным Российской Федерацией. В частности, в 2004 г. была принята Директива Европейского парламента и Совета 2004/35/ЕС "Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде" (Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage) и др. [2]. Проведение работ по рекультивации нарушенных земель предусмотрено в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ, в Лесном и Земельном кодексах РФ.

Необходимость соблюдения норм международного, европейского и внутригосударственного экологического законодательства в сфере рекультивации земель привела к пониманию того, что в РФ фактически отсутствует полная и достоверная информация о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы. В связи с этим, в декабре 2012 г. был утвержден соответствующий статистический инструментарий: Сведения о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы. Форма N 2-ТП (рекультивация) [3]. Целью данного документа стало введение систематического контроля как за рекультивацией земель, так и за использованием плодородного слоя почвы.

В 2010-ые годы были введены в действие стандарты, ориентированные на более прогрессивные технологии. К ним можно отнести такие действующие стандарты как: ГОСТ Р 57446-2017 «Наилучшие доступные технологии. Рекультивация нарушенных земель и земельных участков. Восстановление биологического разнообразия», утверждён и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 апреля 2017 г. N 283-ст; ГОСТ Р 57447-2017 «Наилучшие доступные технологии. Рекультивация земель и земельных участков, загрязненных нефтью и нефтепродуктами. Основные положения», утверждён и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 апреля 2017 г. N 284-ст и другие.

В 1990-х годах в связи с коренными социально-экономическими преобразованиями, изменениями форм собственности возникла необходимость в принятии нового законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов в сфере недропользования. Однако общий обзор правовой документации свидетельствует о том, что проблеме рекультивации и консервации нарушенных земель в этот период

значительного внимания не уделялось. Это привело к существенной деградации земельного фонда Российской Федерации, что было отмечено в Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176.

В Стратегии указывается, что в настоящее время в России «не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. га. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах РФ на территории площадью более 100 млн. гектаров. Свыше 30 млрд. тонн отходов производства и потребления накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн. человек» [1].

В начале 1990-х годов вступили в действие Постановление Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» и Приказ Минприроды РФ № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», которые с периодическими изменениями и дополнениями действовали до 2018 г. С целью развития данных нормативных актов был принят так же Приказ Минприроды РФ № 525, Роскомзема N 67 от 22.12.1995 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы». Помимо этого, в связи с увеличением площади нарушенных земель в 2002 г. было принято Постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 830 «Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота». Данные подзаконные нормативно-правовые акты действовали вплоть до 2018 г., когда были признаны утратившими действие в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (ред. от 07.03.2019) «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель»).

Анализ действующего законодательства позволяет нам сделать следующие выводы. Во-первых, расширен круг лиц, ответственных за рекультивацию и консервацию земель. В Постановлении Правительства РФ № 140 указывалось, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами осуществляется за счет собственных

средств юридических лиц и граждан. Фактически в данных нормах речь шла исключительно о недропользователях. Ситуации, в которых лица, ответственные за деградацию земель, были неизвестны, законодателем не предусматривались. В Постановлении указывалось так же, что средства из других источников могут направляться для целей рекультивации «при необходимости». Однако в Основных положениях данная норма не разъяснялась. В действующих «Правилах проведения рекультивации и консервации земель» помимо недропользователей, ответственность за консервацию и рекультивацию земель возлагается на органы государственной власти и местного самоуправления.

Во-вторых, действующее законодательство более детально регламентирует саму процедуру консервации и рекультивации, требования к качеству земель и проектной документации [5].

Таким образом, изменения в законодательстве позволяют нам надеяться на снижение антропогенной нагрузки и улучшение экологической ситуации.

Список литературы

1. Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года. Утверждена Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176. [электронный ресурс] // СПС Гарант. <https://www.garant.ru> (дата обращения 07.10.2019)

2. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [электронный ресурс] // <https://eur-lex.europa.eu/> (дата обращения 11.10.2019)

3. Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за рекультивацией земель, снятием и использованием плодородного слоя почвы. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 29 декабря 2012 года N 676 [электронный ресурс] // Консорциум Кодекс. Официальный сайт <http://docs.cntd.ru/document/> (дата обращения 19.11.2019)

4. Доклады о состоянии и использовании земель в Кемеровской области [электронный ресурс] // Официальный сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии <https://rosreestr.ru> (дата обращения 19.11.2019)

5. Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (ред. от 07.03.2019) "О проведении рекультивации и консервации земель" (вместе с "Правилами проведения рекультивации и консервации земель") [электронный ресурс] // СПС Консультант плюс. <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.11.2019)