

К. П. Карташова^{1,2}, А. В. Дубровский³*

Проблемы нормативно-правового обеспечения рекультивации земель

¹ Сибирское межрегиональное управление Росприроднадзора, г. Новосибирск,
Российская Федерация

² Новосибирский государственный университет экономики и управления, г. Новосибирск,
Российская Федерация

³ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,
Российская Федерация

*e-mail: zksenaya@gmail.com

Аннотация. В статье исследованы проблемы, которые возникают из-за недостатков законодательства в сфере охраны и рекультивации нарушенных земель. Проведено аналитическое исследование текущего состояния земельного фонда в стране с использованием статистической информации о количестве нарушенных и рекультивированных земель. Рассмотрены особенности правовых актов в части обеспечения и установления основ рекультивации. Выявлены проблемные вопросы рекультивации земель и обозначены направления для их решения в целях повышения экономического и экологического благополучия государства и охраны окружающей среды.

Ключевые слова: охрана земель, рекультивация, рациональное землепользование, нарушенные земли, деградация земель, управление земельными ресурсами

K. P. Kartashova^{1, 2}, A. V. Dubrovskiy³*

Problems of legal support of soil reclamation

¹ Siberian Interregional Department of Federal Service for Supervision in the sphere of natural resources management, Novosibirsk, Russian Federation

² Novosibirsk State University Economics and Management, Novosibirsk, Russian Federation

³ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

*e-mail: zksenaya@gmail.com

Abstract. The article deals with the problems of legal support for the reclamation of disturbed lands. The current state of the country's soil fund is analyzed from the point of view of disturbed and reclaimed soils. The features of legal acts in terms of ensuring and establishing the foundations of reclamation are considered. Problematic issues of land reclamation have been identified and directions for their solution have been identified in order to improve the economic and environmental well-being of the state and environmental protection.

Keywords: soils protection, reclamation, rational soil use, disturbed soils, soil degradation, managements of soil

Введение

Рациональное землепользование, восстановление нарушенных земель и сокращение их площадей является неотъемлемой частью экологической безопасности государства.

О важности проблем, связанных с вопросами рекультивации и нормативно-правового обеспечения данной сферы, говорит, в том числе, ежегодное увеличение площади нарушенных земель.

В этой связи актуальным является проведение исследования, цель которого заключается в определении основных проблемных вопросов нормативно-правового регулирования рекультивации земель. Для этого нами выполнен анализ основных законодательных актов Российской Федерации в соответствии с выбранной темой исследования и проведено их оценивание с точки зрения организации эффективной системы рекультивации нарушенных земель.

Методы и материалы

Методы, применяемые при подготовке статьи, представляют собой сравнение и обобщение, мониторинг правоприменительной практики, анализ контрольно-надзорной деятельности, а также государственных докладов и официальных статистических данных по количеству нарушенных и рекультивированных земель в Российской Федерации. Нормативно правовая база для проведения исследований представлена в следующих законодательных актах [1–5].

Результаты

Профилактика, исключение и минимизация негативного воздействия на земельные ресурсы и природу в целом, охрана земель и почв важны для эффективного развития страны и будущих поколений. Негативные процессы происходящие с земельными ресурсами, такие как эрозия (водная, ветровая), переувлажнение, заболачивание, загрязнение – приводят к деградации ухудшению качества почв. Нарушенные земли перестают выполнять функции природно-хозяйственного значения, снижается эффективность землепользования, а также сельскохозяйственного производства. Данные о рекультивации земель за 2018–2021 гг. приведены в табл. 1.

Таблица 1

Сравнительные сведения о рекультивации земель за 2018–2021 гг.

Показатель	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
Общая площадь нарушенных за отчетный год земель, га	119 481,322	194 225	174 529	195 240
Из них отработано, га	69 305,859	122 746	129 124	125 209
Площадь рекультивированных земель, га	59 397,453	102 225	124 155	139 753

Доля земель с лесохозяйственным направлением рекультивации в 2021 году увеличилась в сравнении к 2020 году, тогда как доля иных направлений рекультивации – под «водоемы и иные цели», «под пашню», «другие сельскохозяйственные угодья» – уменьшилась (рис. 1, рис. 2).

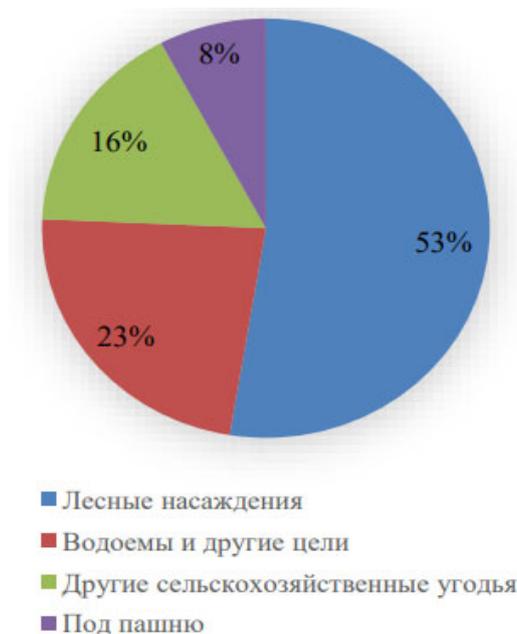


Рис. 1. Диаграмма распределения площади рекультивированных земель в РФ в 2020 году



Рис. 2. Диаграмма распределения площади рекультивированных земель в РФ в 2021 году

В настоящее время нормативно-правовое регулирование вопросов рекультивации сводится к основному методическому документу – Правилам рекультивации земель [6]. Проанализировав практику правоприменения при выполнении рекультивации, а также рассмотрев особенности работы с нормативно-правовой базой, установлен ряд проблемных вопросов, требующих решения на законодательном уровне. Так, установлена необходимость конкретизировать и прописать

в Правилах рекультивации земель, что ликвидация источника загрязнения (например, разлива нефтепродуктов, размещения отходов и т.д.) и проведение работ по ликвидации объекта, в результате которого произошло нарушение земель, не является рекультивацией. Вместе с тем, зачастую данные понятия подменяют и отождествляют между собой. Такое уточнение позволит в полном объеме проводить мероприятия, направленные именно на восстановление природной среды, а также избежать излишних судебных разбирательств [7–10]. При этом, сроки проведения мероприятий устанавливаются с учетом их разумности в соответствии с законодательством Российской Федерации, включая сроки на проведение государственной экологической экспертизы при необходимости. В среднем, такие сроки составляют от 6 месяцев до 1,5–2 лет, в зависимости от выявленного нарушения, степени деградации почв, площади нарушенных земель и иных значимых факторов. Вместе с тем, установленный Правилами срок проведения рекультивационных работ, который должен составлять не более 15 лет, представляется необоснованно завышенным и создает предпосылки намеренного затягивания сроков исполнения Предписаний природопользователями и хозяйствующими субъектами. Данная проблематика частично обозначена в работе [11]. Принимая во внимание изложенное, вопросы нормативно-правового обеспечения рекультивации земель требуют детальной проработки, а в имеющиеся акты необходимо внести кооррективы, которые бы обеспечивали более высокую эффективность их применения.

Обсуждение

Увеличение площади нарушенных земель и имеющиеся проблемы нормативно-правового характера в вопросах рекультивации земель приобретают все более значимый характер. Необходимость совершенствования нормативно-правового обеспечения рекультивации земель в настоящее время определяется многими факторами. Тысячи гектар земли, ежегодно нарушаемых в процессе производственной и хозяйственной деятельности, вывод из оборота сельскохозяйственных угодий вследствие различных факторов (загрязнение почв, использование земель не по целевому назначению и т.д.) приводит к экономически неблагоприятным последствиям и ухудшению экологической обстановки.

Благодаря мероприятиям, направленным на совершенствование законодательства в области охраны и защиты земель, конкретизации сроков проведения рекультивации в соответствии с видом и характером нарушений, а также более четкому и ясному определению базовых понятий, рекультивации земель, будет существенно повышена эффективность государственного регулирования землепользования. Также в более короткие сроки будет происходить восстановление нарушенных земель, что благоприятно отразится на экологическом состоянии территории государства. Совершенствование законодательства с применением научно-обоснованных подходов, разработка соответствующих регламентов и усиление государственного контроля вопросов рекультивации является необходимым шагом на пути устойчивого развития государства и реализации политики в области охраны окружающей среды.

Заключение

Таким образом, одной из основных проблем нормативно-правового обеспечения рекультивации земель в России является отсутствие четкой и единообразной системы законов и нормативных актов, регулирующих данную сферу. Во-первых, законы, касающиеся рекультивации земель, разрознены и распределены между различными секторами экономики. Например, вопросы рекультивации при разработке полезных ископаемых регулируются законодательством о недропользовании. Это создает сложности в понимании и применении правил рекультивации для различных отраслей. Во-вторых, отсутствие единой методики и стандартов для проведения рекультивации также является серьезной проблемой. Существующие методики часто не учитывают особенности разных природных условий и типов почв, что может привести к неэффективной рекультивации и загрязнению окружающей среды. Кроме того, законодательство не обязывает органы власти и предприятия проводить рекультивацию земель после завершения производственной деятельности в максимально короткие сроки. В результате нарушенные земли остаются без должного восстановления и продолжают представлять угрозу для окружающей среды и здоровья человека. Также важной проблемой является недостаток финансирования на проведение рекультивации. В отсутствие государственной поддержки и четких механизмов финансирования предприятиям часто не хватает средств на проведение рекультивационных мероприятий. В целом, нормативно-правовое обеспечение рекультивации земель в России требует совершенствования и усиления контроля за соблюдением природоохранных норм. Это необходимо для предотвращения дальнейшего ухудшения экологической ситуации и обеспечения устойчивого развития регионов [12].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция РФ [Электронный ресурс]. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Земельный кодекс РФ [Электронный ресурс]. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023).
5. О проведении рекультивации и консервации земель (вместе с Правилами проведения рекультивации и консервации земель) [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 (ред. от 07.03.2019). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году [Электронный ресурс] : Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – Доступ с официального сайта https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_o_b_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2021_/

7. Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2022 году [Электронный ресурс] : Росприроднадзор. – Доступ с официального сайта <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/>

8. Рекультивация нарушенных земель и земельных участков. Восстановление биологического разнообразия [Электронный ресурс] : ГОСТ Р 57446-2017 Наилучшие доступные технологии (утв. и введен в действие 18.04.2017). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Охрана окружающей среды. Земли. Общие требования по рекультивации нарушенных земель [Электронный ресурс] : ГОСТ Р 59057-2020 (утв. и введен в действие 30.09.2020). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.06.2022). - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Правовые проблемы государственного управления почвенными ресурсами в Российской Федерации / Харьков В.Н. // Российская юстиция. – 2019. - № 2. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Обеспечение экологической безопасности и устойчивое развитие как конституционные принципы экологической политики Российской Федерации / Харьков В.Н. // Экологическое право. – 2019. - № 4. - Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© К. П. Карташова, А. В. Дубровский, 2023