



**Н.И. Толстых**  
НИУ «Высшая школа экономики»<sup>1</sup>  
заместитель директора Центра  
инвестиционного анализа  
консультант Проекта ПРООН/ГЭФ и  
Минприроды России  
эксперт по правовому регулированию  
в сфере природопользования и охраны  
окружающей среды  
urnit@mail.ru

# Актуальные проблемы правового регулирования охраны окружающей среды при пользовании недрами

1. Россия, 109074, Москва, Славянская площадь, 4, стр. 2, оф. 219.

*12 ноября 2015 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ под председательством первого заместителя председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии И.И. Никитчука состоялось заседание «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы правового регулирования недропользования в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду»*

**Ключевые слова:** земельное законодательство; Закон РФ «О недрах»; рекультивация земель; проект рекультивации

**В** работе круглого стола [1] приняли участие депутаты ГД ФС РФ, члены Совета Федерации ФС РФ, представители федеральных и региональных органов государственной власти, субъектов предпринимательской деятельности, научного сообщества, обще-

ственности. Участники круглого стола отметили ряд проблем правового регулирования в области охраны окружающей среды при пользовании недрами – несовершенство правового регулирования по вопросам ликвидации отходов горнодобывающих производств, накопленного экологического ущерба, вос-

становления нарушенного пользованием недрами состояния окружающей среды, сохранения биоразнообразия при хозяйственной деятельности – и подготовили рекомендации для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, субъектов предпринимательской деятельности. В частности, Правительству РФ рекомендовано рассмотреть вопросы совершенствования правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде при пользовании недрами, проведения восстановительных работ после завершения пользования недрами, использования техногенных месторождений для целей добычи ПИ, усиления мер ответственности за несоблюдение требований промышленной и экологической безопасности на объектах недропользования.

Органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано разработать мероприятия по созданию условий для привлечения

## **Земельное законодательство не содержит достаточного правового регулирования вопросов рекультивации земель, что не позволяет в полном объеме обеспечить восстановление состояния окружающей среды, нарушенного при пользовании недрами**

субъектов малого и среднего предпринимательства к созданию полигонов и технопарков для переработки и обезвреживания земель, загрязненных нефтепродуктами и другими загрязняющими веществами, привлекать общественные экологические и экспертные организации с целью проведения независимых экологических экспертиз деятельности пользователей недр с целью обеспечения экологической безопасности реализации крупных проектов и минимизации негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения.

Отмечая важность и актуальность этих проблем, хотелось бы остановиться на некоторых моментах охраны окружающей среды при пользовании недрами, не в полной мере освещенных на круглом столе. Один из наи-

более важных моментов при охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности при пользовании недрами – **рекультивация земель**. Однако земельное законодательство не содержит достаточного правового регулирования вопросов рекультивации земель, что не позволяет в полном объеме обеспечить восстановление состояния окружающей среды, нарушенного при пользовании недрами.

1. Согласно ст. 13 Земельного кодекса (ЗК) РФ собственники и арендаторы земельных участков, землепользователи, землевладельцы обязаны проводить мероприятия по рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв. Однако конкретизация правового регулирования в части определения требований к рекультивации земель ЗК РФ предусмотрена исключительно в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляемых согласно договору аренды, в том числе для проведения работ, связанных с пользованием недрами. В частности, согласно ст. 39.8 ЗК РФ, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного для проведения работ, связанных с пользованием недрами, должен предусматривать проведение работ по рекультивации такого земельного участка. Там же предусмотрено, что **требования** к рекультивации земель и земельных участков **устанавливаются в порядке**, определенном Правительством РФ.

Можно сделать вывод, что Правительство РФ наделено полномочиями исключительно по установлению порядка определения требований к рекультивации земель и земельных участков, а не самих требований. Непосредственно требования к рекультивации земель и земельных участков определяются условиями договора аренды. Кроме того, ЗК РФ не предусматривает обязанности пользователя недр, а также иных лиц, использующих земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, на условиях договора аренды, по проектированию рекультивации земель ни на каком из этапов пользования земельным участком. Упоминание проекта рекультивации земельных участков имеется только в ст. 78 ЗК РФ, согласно которой использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства дорог, линий электропередачи,

линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, осуществляется при наличии утвержденного проекта рекультивации таких земель. Однако эта статья ЗК РФ касается только земель сельскохозяйственного назначения и только предоставленных для целей строительства дорог, линий электропередачи, линий связи, трубопроводов. Упоминание о необходимости рекультивации земель имеется также в ст. 39.35 ЗК РФ, согласно которой в случае, если использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на основании разрешений на использование земель или земельных участков привело к порче либо уничтожению плодородного слоя почвы в границах таких земель или земельных участков, лица, которые пользовались такими землями или земельными участками, обязаны выполнить необходимые работы по рекультивации таких земель или земельных участков. При этом ЗК РФ не конкретизирует, в каком порядке должна осуществляться рекультивация земель.

Исходя из анализа ЗК РФ, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, ЗК РФ предусматривает обязанность собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков проводить рекультивацию земельных участков.

Во-вторых, ЗК РФ практически не регулирует порядок проведения рекультивации земель, вообще не регулирует порядок приемки рекультивированных земель, не определяет орган исполнительной власти, уполномоченный на определение такого порядка. Правительство РФ уполномочено лишь на определение порядка определения требований к рекультивации земель, находящихся исключительно в государственной и муниципальной собственности и предоставленных исключительно на условиях договора аренды.

В-третьих, ЗК РФ фактически не предусматривает обязанности проектирования рекультивации земель (обязанность проектирования рекультивации земель предусмотрена исключительно в отношении земель сельскохозяйственного назначения), а также не предусматривает гарантий финансового обеспечения работ по рекультивации земель.

2. Восполняя пробелы правового регулирования и пытаясь реализовать положения ЗК РФ, Правительство РФ разработало проект постановления «О порядке определения требований к рекультивации земель и земель-

ных участков» (Проект постановления) [2], который предполагает изменить существующую с 1994 г. [3] систему рекультивации земель.

В настоящий момент, согласно приказу Минприроды России № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы», для организации приемки (передачи) рекультивированных земель, а также для рассмотрения других вопросов, связанных с восстановлением нарушенных земель, рекомендуется создание решением органа местного самоуправления специальной комиссии по вопросам рекультивации земель, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления. В настоящий момент практически во всех субъектах РФ такие комиссии созданы. Однако согласно Проекту постановления, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления практически отстраняются от рассмотрения вопросов по рекультивации земель – приемка рекультивированных земель будет отнесена к полномочиям Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в отношении земель лесного фонда (согласно Лесному кодексу РФ). Новая система потребует времени для обеспечения эффективного решения вопросов рекультивации земель.

Необходимо отметить, что Проект постановления определяет требования к рекультивации земель и земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, процедуру и условия организации и проведения рекультивации земель и земельных участков, включая разработку проектов рекультивации земель и земельных участков, порядок согласования и утверждения таких проектов, приемку выполненных работ, распространяется на рекультивацию земель и земельных участков собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами или лицами, действия которых повлекли нарушение земель и земельных участков. Полностью поддерживая необходимость принятия комплексного правового акта, регулирующего рекультивацию земель, необходимо отметить, что ЗК РФ не предусматривает полномочия

Правительства РФ по принятию комплексного правового акта, регулирующего рекультивацию земель, а предоставляет полномочия только по правовому регулированию определения порядка определения требований к рекультивации земель и только в отношении земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, предоставленных согласно договору аренды.

Закон РФ «О недрах» предусматривает, что лицензия на пользования недрами должна содержать порядок и сроки подготовки проектов рекультивации земель. Согласно постановлению Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения 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», в проектную документацию включается информация о сроках и условиях выполнения работ по рекультивации земель. Таким образом, Проект постановления, определяя требования к порядку разработки проектов рекультивации земель, не согласуется с законодательством РФ о недрах, которое определяет, что проекты рекультивации земель разрабатываются в порядке, определенном лицензией на пользование недрами.

3. И предполагаемое, и существующее правовое регулирование рекультивации земель и земельных участков, содержат ряд серьезных содержательных недостатков. Во-первых, как неоднократно отмечалось в научной литературе [4], земельное законодательство РФ не различает рекультивацию нарушенных земель и рекультивацию загрязненных земель, что должно учитываться и при проектировании рекультивации земель и при приемке рекультивированных земель.

Во-вторых, земельное законодательство не определяет критериев принятия рекультивированных земель. Например, Проект постановления определяет, что рекультивация земель и земельных участков проводится в целях восстановления благоприятной окружающей среды на нарушенных землях в целях дальнейшего использования таких земель и земельных участков в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Однако благоприятность окружающей среды после рекультивации земель является более чем оценочным понятием.

В-третьих, земельное законодательство не предусматривает механизмов оценки суще-

ствующего до начала пользования недрами состояния земель и земельных участков, что позволяет контрольным и надзорным органам предъявлять к пользователям недр необоснованные претензии. Данная проблема актуальна для оценки состояния окружающей среды в принципе, что, по мнению автора статьи, не позволяет эффективно стимулировать пользователей недр на восстановление нарушенного состояния окружающей среды и сохранение биоразнообразия.

В-четвертых, федеральное законодательство практически не регулирует случаи, когда нарушенное состояние окружающей среды не может быть восстановлено путем прове-

## **Механизм возмещения ущерба окружающей среде должен быть основан на реальной оценке причиненного ущерба, а не на условных таксах, и стимулировать недропользователей восстанавливать окружающую среду и сохранять биоразнообразие**

дения рекультивационных работ либо иных работ по восстановлению окружающей среды. В данном случае с пользователя недр взимается ущерб, причиненный окружающей среде, который направляется в бюджетную систему РФ и никак не компенсирует загрязнения окружающей среды.

4. Перечисленные проблемы свидетельствуют о неэффективности предусмотренных законодательством РФ механизмов возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Согласно ст. 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. При этом федеральное законодательство об охране окру-

жающей среды противоречиво определяет, каким образом должен быть рассчитан причиненный окружающей среде ущерб. Правоприменительная практика руководствуется ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой вред окружающей среде возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Утвержденные методики и таксы возмещения вреда окружающей среде [5] исходят из условной оценки причиненного вреда, что, по мнению Конституционного суда РФ, является обоснованным в связи с неочевидностью причинно-следственных связей между негативным воздействием на природную среду и причиненным вредом [6].

Также необходимо отметить, что федеральное законодательство, регулирующее возмещение вреда, причиненного окружающей среде, не определяет, является ли проведение работ по восстановлению состояния окружающей среды, включая рекультивационные работы, возмещением вреда, причиненного окружающей среде. Контрольные и надзорные органы, используя данную правовую неопределенность, взыскивают с пользователей недр, выполнивших работы по рекультивации земель, ущерб согласно утвержденным методикам и таксам. Судебная практика в большинстве случаев придерживается позиции, что восстановление нарушенного состояния окружающей среды не тождественно процедуре ликвидации последствий загрязнения окружающей среды (земель), при определении экологического вреда в денежном выражении подлежат учету не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые невозможны или трудновосполнимы [7].

Однако, по мнению автора статьи, такой подход не имеет ничего общего с основными целями правового регулирования охраны окружающей среды и не стимулирует пользователей недр проводить эффективные работы по рекультивации земель и иные работы по восстановлению состояния окружающей среды.

Таким образом, одним из первоочередных направлений совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды при пользовании недрами должно стать совершенствование правового регулирования рекультивации нарушенных и загрязненных земель путем внесения необходимых изменений в ЗК РФ и разработки комплексного нормативного правового акта, регулирующего рекультивацию нарушенных и загрязненных земель. В частности, ЗК РФ должен предусмотреть необходимость разработки проектов рекультивации земель вне зависимости от категории земель, прав собственности и оснований использования, финансовые гарантии проведения работ по рекультивации земель, полномочия федерального органа исполнительной власти по определению требований к рекультивации земель вне зависимости от категории земель, прав собственности и оснований использования.

Земельное законодательство не должно отстранять от процесса рассмотрения и решения вопросов рекультивации земель ни органы исполнительной власти субъектов РФ, ни органы местного самоуправления. Кроме того, земельное законодательство должно заложить основу для оценки состояния земель до использования для целей недропользования и рекультивированных земель.

В законодательстве РФ должны быть решены проблемы правового регулирования возмещения ущерба окружающей среде. Механизм возмещения ущерба окружающей среде должен быть основан на реальной оценке причиненного ущерба, а не на условных таксах, и стимулировать недропользователей восстанавливать окружающую среду и сохранять биоразнообразие. ■

---

#### **Литература**

1. Парламентские слушания и «Круглые столы». Доступно на: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xpr/052050050124049057057054.html> (обращение 26 ноября 2015).
2. Проект постановления Правительства РФ «О порядке определения требований к рекультивации земель и земельных участков». Доступно на: [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru) (обращение 26 ноября 2015).
3. Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы». Доступно на: <http://base.garant.ru/2108079/> (обращение 26 ноября 2015).

4. Шейнфельд С.А., Маркарова М.Ю. Нормативная база рекультивации нефтезагрязненных земель и оценки качества работ на Крайнем Севере // НефтьГазПраво. 2015. № 1.
5. Постановление Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды». Доступно на: <http://base.garant.ru/12153368/> (обращение 26 ноября 2015).
6. Постановление Конституционного суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 99, ч. 2 ст. 100 Лесного кодекса РФ и положений постановления Правительства РФ «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье». Доступно на <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/629170/> (обращение 26 ноября 2015)
7. Определение Верховного суда РФ от 03.06.2015 № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014. Доступно на: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70973030/> (обращение 26 ноября 2015).

---

---

UDC 504.34

**N.I. Tolstykh**, deputy director Center for investment analysis NRU "Higher School of Economics"<sup>1</sup>, [urnit@mail.ru](mailto:urnit@mail.ru).

1. 4, bldg. 2, office 219, Slavyanskaya square, Moscow. 109074, Russia.

## Actual problems of legal regulation of the environment for subsoil use

**Abstract.** November 12, 2015 in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation under the chairmanship of First Deputy Chairman of the Committee on Natural Resources, Environment and Ecology II Nikitchuk a meeting of the "round table" on "Actual problems of legal regulation of subsoil use in order to reduce the negative impact on the environment".

**Keywords:** land law; RF Law "On Mineral Wealth"; land reclamation; reclamation project

---

### References

1. *Parlamentskie slushaniia i «Kruglye stoly»* [Parliamentary hearings and "round table"]. Available at: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124049057057054.html> (accessed 26 November 2015).
2. *Proekt postanovleniia Pravitel'stva RF «O poriadke opredeleniia trebovaniia k rekul'tivatsii zemel' i zemel'nykh uchastkov»* [Draft Resolution of the Government of the Russian Federation "On the procedure for determining the requirements for land reclamation and land"]. Available at: [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru) (accessed 26 November 2015).
3. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23.02.1994 № 140 «O rekul'tivatsii zemel', sniatii, sokhraneniia i ratsional'nom ispol'zovanii plodorodnogo sloia pochvy»* [The Government of the Russian Federation of 23.02.1994 № 140 "On the land reclamation, removal, conservation and rational use of fertile soil"]. Available at: <http://base.garant.ru/2108079/> (accessed 26 November 2015).
4. Sheinfel'd S.A., Markarova M.Iu. *Normativnaia baza rekul'tivatsii neftezagriaznennykh zemel' i otsenki kachestva rabot na Krainem Severe* [The regulatory framework remediation of contaminated lands and assess the quality of work in the Far North]. *Neft'GazPravo*, 2015, no. 1.
5. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 08.05.2007 № 273 «Ob ischislenii razmera vreda, prichinennogo lesam vsledstvie narusheniia lesnogo zakonodatel'stva», prikaz Minprirody Rossii ot 08.07.2010 № 238 «Ob utverzhdenii Metodiki ischisleniia razmera vreda, prichinennogo pochvam kak ob'ektu okhrany okruzhaiushchei sredy»* [Government Decree of 08.05.2007 № 273 "On the calculation of the amount of damage caused to forests due to violations of forest law," the order of Ministry of Russia from 08.07.2010 № 238 "On Approval of the methodology for calculating the amount of damage caused to the soil as the object of protection of the environment"]. Available at: <http://base.garant.ru/12153368/> (accessed 26 November 2015).
6. *Postanovlenie Konstitutsionnogo suda RF ot 02.06.2015 № 12-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ch. 2 st. 99, ch. 2 st. 100 Lesnogo kodeksa RF i polozhenii postanovleniia Pravitel'stva RF «Ob ischislenii razmera vreda, prichinennogo lesam vsledstvie narusheniia lesnogo zakonodatel'stva» v svyazi s zhaloboi obshchestva s ogranichennoi otvetstvennost'iu «Zapolyarneft'»* [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 02.06.2015 № 12-P "On the Constitutionality h. 2 tablespoons. 99 h. 2 tablespoons. 100 Forest Code and the provisions of the decree of the Government of the Russian Federation "On the calculation of the amount of damage caused to forests due to violations of forest law" in connection with the complaint of a limited liability company "Zapolyarneft'"]. Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/629170/> (accessed 26 November 2015)
7. *Opredelenie Verkhovnogo suda RF ot 03.06.2015 № 310-ES15-1168 po delu № А54-503/2014* [Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 03.06.2015 № 310-ES15-1168 the case number А54-503 / 2014]. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70973030/> (accessed 26 November 2015).