

УДК/UDC 349.414

Правовые и организационные проблемы проведения рекультивационных работ

Полищук Александра Игоревна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: aleksandra.polishuk.2000@mail.ru

Аннотация

Земельные ресурсы относятся к важнейшим компонентам окружающей среды и являются природным богатством Российской Федерации, однако качество земельных ресурсов вызывает тревогу у экологов. Площадь испорченной почвы постоянно увеличивается, поэтому рекультивация испорченных почв является одним из эффективных способов охраны земли. Рекультивация связана с проведением мероприятий по предотвращению деградации земли, восстановлению плодородия почвы, приведению земли в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, а также устранению последствий загрязнения. Правовое регулирование рекультивации и практика применения содержат определенные пробелы, коллизии, затрудняющие правоприменение. Правовая природа обязанности по рекультивации земельного участка связана с методом правового регулирования земельных отношений. Правовое регулирование земельных правоотношений предусматривает установление обязывающих, дополняющих правовые нормы. Из этого следует, что обязанность по рекультивации - это публичная обязанность правообладателя земельного участка, однако метод правового регулирования не определен.

Ключевые слова: рекультивация, земельный участок, причиненный вред, проведение работ, восстановительная санкция.

Legal and organizational problems of reclamation work

Polishchuk Aleksandra Igorevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: aleksandra.polishuk.2000@mail.ru

Abstract

Land resources are among the most important environmental components and are the natural wealth of the Russian Federation, however, the quality of land resources is alarming for ecologists, and the area of damaged soil is constantly increasing. In this regard, the restoration of damaged soils is one of the effective ways to protect the land. Reclamation is associated with the implementation of measures to prevent land degradation, restoration of soil fertility, bringing the land into a condition suitable for its intended use, as well as eliminating the effects of pollution. The legal regulation of reclamation and the practice of application contains certain gaps and conflicts that make law enforcement difficult. The legal nature of the obligation to land reclamation is associated with the method of legal regulation of land relations. The legal regulation of land relations provides for the establishment of obligations that complement legal norms. From this it follows that the obligation of reclamation is a public obligation of the owner of the land, but the method of legal regulation is uncertain

Key words: reclamation, land, harm caused, work, restoration sanction.

Законодатель ведет определенную работу по совершенствованию норм земельного законодательства. Так, поправки к Земельному кодексу Российской Федерации, вступившие в законную силу 4 июля 2016 г., предусматривают перечень субъектов, уполномоченных проводить рекультивацию. В частности, к таким субъектам относятся лица, чья деятельность связана с нарушением земель. С 19 июля 2018 г. действует Постановление Правительства Российской Федерации «О проведении рекультивационных работ и консервации земель», где указан перечень субъектов, в чьи обязанности входит проведение рекультивации, а также

субъектов, которые могут инициировать проведение рекультивационных работ [1].

В постановлении указано, что кроме цели восстановления земельного участка рекультивация проводится для предотвращения деградации земли, при этом проведение рекультивации не предусматривает улучшение условий окружающей среды, что говорит о запрете изменения целевого назначения земельного участка. Нарушением целей рекультивации ранее признавалось изменение целевого назначения земельного участка, произошедшее в результате хозяйственной деятельности, в настоящее время рекультивация проводится и при воздействии природных факторов.

Из этого следует, что рекультивация - это мера охраны земель, но не мера ответственности. Меры правовой охраны предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей среды», где указаны требования к осуществлению деятельности, предусматривающей воздействие на окружающую среду.

Меры государственной поддержки и государственного регулирования предусматривают проведение хозяйственной и иной деятельности, например, ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает рекультивацию в числе требований по охране. Рекультивация должна проводиться при реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов. Такие меры предусмотрены различными программами, а также проектной документацией объекта, который оказывает неблагоприятное воздействие на окружающую среду [2].

Однако в законодательстве часто отсутствует правовой механизм разработки и осуществления мероприятий по рекультивации, кроме того, не получил ответа вопрос о распределении обязанностей по проведению рекультивации между заказчиком и исполнителем работ. Законодательство предусматривает возложение обязанностей по проведению рекультивации на лиц, чья деятельность может привести к порче земли [3]. Однако следует ли считать таких субъектов подрядчиками, которые должны сами разработать и реализовать проект, утвердить и согласовать

его с собственником земельного участка и органами исполнительной власти?

Для ответа на данный вопрос необходимо вернуться к началу и рассмотреть правовой аспект рекультивации земель. В частности, необходимо установить, является ли рекультивация обязанностью правообладателя земельного участка или рекультивация - это санкция, которая применяется вне зависимости от установления вины и степени причиненного вреда?

Согласно подходу, который просматривается на практике, рекультивация - это восстановительная санкция, которая не связана с возмещением причиненного вреда. Часто суды применяют рекультивацию как альтернативу возмещения причиненного вреда.

Например, после проведения рекультивации с нарушителя была взыскана сумма причиненного ущерба. Верховный Суд указал, что проведение работ для восстановления земельного участка не значит возмещение вреда в полном объеме, рекультивация - это средство устранения препятствия для восстановления экологической системы [4].

Правовая природа обязанности по рекультивации земельного участка связана с методом правового регулирования земельных отношений. Правовое регулирование земельных правоотношений предусматривает установление обязываний, дополняющие правовые нормы. Из этого следует, что обязанность по рекультивации - это публичная обязанность правообладателя земельного участка, однако метод правового регулирования не определен.

Нормы земельного права не содержат обязанности проведения рекультивации, закрепленной за тем или иным субъектом правоотношений, а также не предусматривают порядок проведения рекультивации [5]. Как результат неопределенности правового регулирования рекультивация рассматривается как самостоятельный вид хозяйственной деятельности, которая связана с использованием сточных вод для проведения работ. При этом сточные воды должны быть отнесены к отходам,

поэтому использование их при проведении рекультивации следует рассматривать как нарушение правил обращения с отходами.

Таким образом, существуют определенные затруднения, связанные с техническим обеспечением рекультивации. Помимо этого, неясны и методы проведения рекультивационных работ: есть ли возможность самостоятельно выбирать проектирующую организацию, а также с использованием каких технологий проводится рекультивация.

Как правило, наиболее распространены на практике виды рекультивации, которые предполагают использование потенциально плодородной породы почвы. Такой метод связан с особенностями территориальной рекультивации земельных участков. Также применяются нетрадиционные способы улучшения качества почв (например, удобрение при помощи торфа) [6]. При этом необходимо учитывать состояние земельного участка, поскольку случаи эффективности применения того или иного средства могут различаться. Иногда ввиду ограниченной распространенности нетрадиционных ресурсов рекультивация может быть экономически неэффективной. Отсюда возникает вопрос: как определить технологию, подлежащую применению? Может ли правообладатель земельного участка ее выбрать сам?

Использование отходов при проведении рекультивации может приводить к загрязнению окружающей среды. Осадки сточных вод могут применяться далеко не на всех территориях, несмотря на то, что такой метод является наиболее эффективным. В любом случае данные вопросы требуют правового разрешения.

Если принять во внимание экологический аспект, то целесообразно рассмотреть вопрос об установлении императивного регулирования данных правоотношений. Следует разработать рекомендации, предусматривающие перечень наиболее эффективных и доступных технологий. Поэтому рекультивацию необходимо на законодательном уровне отнести к числу мер охраны земельных участков, закрепить рекультивацию как один из видов хозяйственной деятельности.

Проведение рекультивации неизбежно приводит к изменению состояния окружающей среды. Это, в свою очередь, вызывает необходимость разработки дополнительных обеспечительных мер по охране от негативного воздействия. При этом законодатель не рассматривает в качестве основания проведения рекультивации совершение земельного правонарушения. Проведение рекультивации - это не наказание, а восстановительная санкция.

Согласно положениям Гражданского кодекса если лицо, причинившее вред, докажет, что вред причинен не по его вине, оно освобождается от обязанности по возмещению вреда [7]. Закон также предусматривает, что обязанность по возмещению вреда может быть исполнена вне зависимости от наличия вины. Это означает возложение обязанности по восстановлению испорченной земли вне зависимости от вины нарушителя. Причиненный правомерными действиями вред подлежит возмещению.

Рекультивация связана с проведением мероприятий по предотвращению деградации земли, восстановлению плодородия почвы, приведению земли в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, а также устранению последствий загрязнения. Рекультивации подвергаются участки, которые пострадали в результате механического воздействия, при снятии почвенного слоя, а также при осуществлении химического воздействия.

Рекультивация предусматривает восстановление качества почвы до состояния, пригодного для проведения работ, но как быть, если деградации земельного участка не произошло, но загрязнения присутствуют?

Если к деградации привела деятельность лиц, не являющихся правообладателями земельных участков, то рекультивацию обязан провести собственник или органы исполнительной власти. Не решен вопрос о том, чьей обязанностью является проведение рекультивации, если имело место накопление отходов. В любом случае организация свалки не может соответствовать целевому назначению, даже если речь идет об организации полигона, однако это не является самостоятельным основанием по проведению рекультивации. Если использование земельного участка

предусматривает накопление отходов, то утверждение проекта рекультивации не требуется [8].

Закон об отходах производства предусматривает, что собственник объектов, на которых размещаются отходы, по окончании эксплуатации объектов проводит контроль воздействия их деятельности на окружающую среду, а также проводит работы по восстановлению нарушенных земель. Однако вопрос об основаниях проведения таких работ является спорным, поскольку не всегда такая обязанность должна возлагаться на арендатора [9].

Так, пользователем земельного участка для утилизации отходов являлась городская администрация, условия договора аренды предусматривали, что объект аренды возвращается после проведения рекультивации. Однако администрация требовала принять участок без проведения рекультивации, поскольку завершение рекультивации, по ее мнению, предусматривает завершение действия договора аренды. При этом Высший Арбитражный Суд указал, что исключение права на отказ от договора аренды не допускается. Поэтому суд отказал в удовлетворении требований администрации, установив обязанность провести рекультивацию [10].

Данный спор иллюстрирует отсутствие эффективного и комплексного механизма правового регулирования распределения обязанностей собственников и правообладателей земельных участков, связанных с проведением работ по восстановлению земельных участков и проведению рекультивационных работ.

Споры о проведении рекультивационных работ возникают при установлении факта причинения экологического вреда. Закон «Об охране окружающей среды» предусматривает ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, включение таких объектов в реестр, а также организацию работ по ликвидации.

Так, юридическое лицо обратилось с заявкой о постановке на учет объекта негативного воздействия на окружающую среду, указав о накоплении отходов 4 и 5 класса опасности. При этом в постановке на

учет было отказано в связи с предоставлением недостоверных сведений, в частности изменения наименования объекта. Суд, рассматривая спор, указал, что данный участок подлежит постановке на учет, поскольку использовался как свалка [11]. Однако его включение в объекты накопленного вреда является спорным ввиду отсутствия документа, подтверждающего его бесхозяйственность, и сведений об оценке вреда. Это говорит о необходимости разрешения на законодательном уровне вопроса о перечне признаков накопленного вреда, а также о квалификации накопленного вреда, расположенного на земельном участке, относящемся к объекту частной собственности.

Противоречия правового регулирования говорят о необходимости совершенствования законодательства, связанного с проведением рекультивации, определения круга лиц, в чьи обязанности входит проведение рекультивационных работ, а также определения оснований для проведения рекультивации, установления ресурсов рекультивации.

Список литературы

1. О проведении рекультивации и консервации земель(вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель»): Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 (ред. от 07.03.2019) // Собрание законодательства РФ. 16.07.2018. № 29. Ст. 4441.
2. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.
3. Колиева А. Э. К вопросу регулирования фидуциарных сделок // Аграрное и земельное право. 2014. № 6 (114). С. 46–50.
4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2018 г. № 309-ЭС18-13349 по делу № А50-44934/2017 // СПС «Консультант Плюс».
5. Волков Г. А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 5.
6. Берлякова О. Г., Ермак Н. Б., Линдина Л. И. Использование осадков сточных вод в рекультивации нарушенных земель // Вестник Кемеровского государственного университета. 2018. № 1. С. 33–37.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14 ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1996. №5. Ст. 410.

8. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // Собрание законодательства РФ. № 26. 29.06.1998. Ст. 3009.

9. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» // ВВАС РФ. 2014. № 5.

10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2018 г. № 301-ЭС18-4657 по делу № А31-4564/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/0xEgnOS09qm2/> (дата обращения: 23.05.2020).

11. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 7 февраля 2018 г. № Ф07-14498/2017 по делу № А13-1506/2017 // СПС «Консультант Плюс».

References

1. On land reclamation and conservation (together with the "Rules for the restoration and conservation of land"): Decree of the Government of the Russian Federation of July 10, 2018 No. 800 // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 29. Art. 4441.

2. On environmental protection: Federal law dated 10.01.2002 No. 7-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 2. Art. 133.

3. Koliev A. E. To the issue of regulation of fiduciary transactions // Agricultural and land law. 2014. No. 6 (114). Pp. 46-50.

4. The determination of the Supreme Court of the Russian Federation of September 14, 2018 No. 309-ES18-13349 in the case No. A50-44934 / 2017 // Consultant Plus.

5. Volkov G. A. Levels of regulatory regulation of environmental relations // Environmental Law. 2018.No 6. P. 5.

6. Berlyakova O. G., Ermak N. B., Lindina L. I. The use of sewage sludge in the restoration of disturbed lands // Bulletin of the Kemerovo State University. 2018. No. 1. Pp. 33 - 37.

7. Civil Code of the Russian Federation (part two) of January 26, 1996 No. 14 of the Federal Law // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No 5. Art. 410.

8. On production and consumption waste: Federal Law of 06.24.1998 No. 89-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. No. 26. 1998. Art. 3009.

9. Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of March 14, 2014 No. 16 "On freedom of contract and its limits"// VVAS RF. 2014. No. 5.

10. The determination of the Supreme Court of the Russian Federation of May 16, 2018 No. 301-ES18-4657 in the case No. A31-4564 / 2016 // Judicial and regulatory acts of

the Russian Federation. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/0xEgnOS09qm2/> (access date: May 23, 2020).

11. Resolution of the Arbitration Court of the North-Western District of February 7, 2018 No. Ф07-14498 / 2017 in the case No. A13-1506 / 2017 // Consultant Plus.