

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.415

РЕМЕДИАЦИЯ КАК МЕХАНИЗМ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

д-р юрид. наук, проф. Т.И. МАКАРОВА; Г.Т. ДЖАБАЙЛДАЕВА
(Белорусский государственный университет, Минск)

Анализируются вопросы совершенствования законодательной регламентации в сфере охраны земель. Ремедиация рассматривается как направление правовой охраны земель по законодательству Республики Казахстан. Раскрываются и сравниваются такие понятия, как рекультивация, оценка ущерба и ремедиация, в совокупности определяющие восстановление земель. Анализируются нормативные правовые акты, регулирующие рекультивацию, консервацию земель, экономическую оценку ущерба; выявляется общее для этих понятий содержание – восстановление земель до первоначального состояния. Исходя из общих подходов к ремедиации в экологическом законодательстве, обосновывается содержание данного термина с целью охраны земель. В силу того, что ремедиация применяется в большей степени к охране земель, авторы обосновывают необходимость введения мер ремедиационного характера в земельное законодательство с учетом особенностей охраны и защиты земель как компонента окружающей среды. Представлена авторская формулировка ремедиации применительно к земельным правоотношениям. Предлагается введение данного понятия в земельное законодательство Республики Казахстан.

Ключевые слова: охрана земель, ремедиация, рекультивация, оценка ущерба, восстановление земель, возмещение вреда, возмещение потерь, консервация земель, земельное законодательство.

Введение. В научной литературе признается, что «загрязнение окружающей природной среды радиоактивными и промышленными отходами, истощение лесных запасов, варварский подход к использованию природных ресурсов, иные неблагоприятные последствия являются реалиями современного человеческого существования» [1].

В соответствии с данными Национального доклада о состоянии окружающей среды Республики Казахстан (далее – РК) на конец 2016 года в Казахстане насчитывается 247,7 тыс. гектаров земель, нарушенных в ходе строительства промышленных объектов, линейных сооружений и других предприятий, при разработке месторождений полезных ископаемых, их переработке и проведении геологоразведочных работ, из них 52 тыс. гектаров обработаны и подлежат рекультивации [2]. Приведенные данные говорят о неблагоприятном влиянии последствий хозяйственной деятельности человека, природных катаклизмов, что отрицательно сказывается на качественном состоянии земель.

Основная цель охраны земель – *обеспечение улучшения и восстановления земель*, подвергшихся деградации или нарушению. Восстановление нарушенных земель производится путем рекультивации, и на данный момент правовой механизм рекультивации земель нуждается в совершенствовании.

В Республике Казахстан в связи с разработкой проекта Экологического кодекса проведена работа по выявлению инновационных направлений охраны окружающей среды, сохранению и восстановлению природных ресурсов, используемых в экономической деятельности. Одной из таких инновационных природоохранных форм Проектом Концепции Экологического кодекса Республики Казахстан (далее – Проект Концепции) признается ремедиация (remediation – восстановление, «излечение»), которая осуществляется, в том числе, в отношении загрязненных почв путем проведения работ по восстановлению территорий [3].

В юридической науке проблемы рекультивации земель были предметом исследования в работах С.Ш. Кадысова [4], М. Жанбаз [5]. Вопросы возмещения вреда, причиненного загрязнением земель, и ответственности за нарушение законодательства, рассматривались в трудах Л.К. Еркинбаевой [6], Ж.А. Битабаров [7], однако специального исследования в области ремедиации земель в правовой науке Республики Казахстан не проводилось.

Основная часть. Согласно Проекту Концепции в развитых странах мира проблеме очистки загрязненных территорий, прежде всего почв и почвогрунтов, уделяется пристальное внимание. В законодательстве большинства государств-членов ОЭСР в случае причинения вреда окружающей среде приоритет отдается действиям по возмещению ущерба в натуральном выражении (ремедиации). Ремедиация проводится в отношении загрязненных почв, в том числе путем утверждения нормативов содержания поллютантов в почвах, при которых необходимо обязательное проведение работ по восстановлению территорий [3]. В США законодательные акты устанавливают *первичную обязанность* причинителя вреда устранить за свой счет последствия загрязнения окружающей среды путем проведения очистки и *субсидиарную обязанность* уполномоченного органа государственного управления по полному восстановлению окружающей среды. Из государств ЕС Франция имеет национальную методологию по управлению загрязненными земельными участками, которая основана на системе оценки рисков. Такой подход за-

ключается в определении потенциального воздействия с учетом фактического целевого назначения использования земель. Исходя из этого, ремедиация планируется таким образом, чтобы обеспечить возможность безопасного использования земли, а впоследствии устанавливаются специальные постремедиационные запреты и обременения по целевому использованию земли [8]. Как видим, термин «ремедиация» используется преимущественно применительно к восстановлению земель. Для уточнения содержания данного понятия с целью последующего включения его в земельное законодательство сопоставим имеющиеся в действующем земельном законодательстве понятия, в совокупности определяющие восстановление земель. Такими понятиями, на наш взгляд, являются рекультивация и оценка ущерба.

Согласно лингвистическому толкованию *рекультивация* (лат. *re* – приставка, обозначающая возобновление или повторность действия; *cultivo* – обрабатываю, возделываю) – комплекс мер по экологическому и экономическому восстановлению земель, плодородие которых существенно снизилось в результате человеческой деятельности. Целью рекультивации является улучшение условий окружающей среды, восстановление продуктивности нарушенных земель [9]. Статья 140 Земельного кодекса РК относит к числу мероприятий по охране земель работы по их рекультивации. При этом Экологический и Земельный кодексы РК не содержат определения понятия «рекультивация». Согласно Инструкции по разработке проектов рекультивации нарушенных земель «рекультивация земель рассматривается как комплекс работ, направленных на восстановление нарушенных земель для определенного целевого использования, в том числе прилегающих земельных участков, полностью или частично утративших свою ценность в результате отрицательного воздействия нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды» [10].

Экономическая оценка ущерба, нанесенного окружающей среде, согласно пункту 42 статьи 1 Экологического кодекса РК – это «стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов» [11]. Таким образом, общее для этих терминов – восстановление земли до первоначального состояния. Ремедиация в естественнонаучной литературе рассматривается также как «рекультивация, восстановление изначальных показателей почвы, воды или воздуха при ликвидации последствий загрязнения или ослаблении воздействия на окружающую среду» [12].

Действующие Экологический и Земельный кодексы РК не содержат понятия ремедиации, а в Проекте Экологического кодекса РК законодатель вводит данный термин. Так, согласно статье 180 Проекта Экологического кодекса РК ремедиацией признается комплекс мероприятий по устранению экологического ущерба посредством восстановления, замены, либо компенсации компонентов природной среды, которым был причинен экологический ущерб. Также в данном документе предусматриваются три вида ремедиации: прямая, альтернативная и компенсирующая [13]. В Экологическом кодексе РК в статье 5 закреплён принцип обязательности возмещения ущерба [11, ст. 5], нанесенного окружающей среде, в подкрепление чего в главе 11 Экологического кодекса РК установлен механизм экономической оценки ущерба, нанесенного окружающей среде, где указаны два метода экономической оценки ущерба – прямой и косвенный [11, гл. 11]. Экономическая оценка ущерба рассчитывается по Правилам, утвержденным Постановлением Правительства РК [14].

Рассмотрим *виды ремедиации*, предусмотренные Проектом Экологического кодекса: прямая, альтернативная и компенсирующая. Среди мер по охране земель, указанных в Земельном кодексе РК, как прямую ремедиацию можно рассматривать рекультивацию нарушенных земель, восстановление их плодородия и других полезных свойств и своевременное вовлечение в хозяйственный оборот, снятие, сохранение и использование плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель [15]. Как альтернативную ремедиацию нужно рассматривать консервацию земель, которая предусматривает исключение земель из хозяйственного оборота. Ее проводят согласно с Правилами консервации земель, утвержденными Постановлением Правительства РК [16]. Как вид компенсирующей ремедиации следует рассматривать возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, правила проведения которого утверждены Постановлением Правительства РК [17].

Заключение. Исходя из того, что Проектом Экологического кодекса вводится новая инновационная природоохранная форма – *ремедиация*, применяемая в большей степени к охране земель (почв), предлагается введение мер ремедиационного характера в земельное законодательство с учетом особенностей охраны и защиты земель как компонента окружающей среды.

С точки зрения земельных правоотношений ремедиация выступает как совокупное понятие, охватывающее комплекс мер по экологическому и экономическому восстановлению земель, возмещению вреда, причиненного землям в результате правонарушения либо правомерной деятельности, размер которого представляет собой стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления потребительских свойств земли как природного ресурса, средства производства и объекта эколого-правовой охраны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сарпекоев, Р.К. Недостатки норм уголовного кодекса об ответственности за экологические уголовные правонарушения и пути их устранения / Р.К. Сарпекоев, С.М. Рахметов // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2018. – № 4 (53). – С. 94–99.
2. Национальный доклад о состоянии окружающей среды РК за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecogofond.kz/orhusskaja-konvencija/dostup-k-jekologicheskoy-informacii/jekologijaly-zha-daj/r-orsha-an-ortany-zhaj-k-ji-turaly-ltty-bajandamalar>. – Дата доступа: 10.04.2019.

3. Ремедиация территорий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nparso.ru/index.php/tehnologii-oborudovanie/remediatsiya-territorij>. – Дата доступа: 10.04.2019.
4. Кадысов, С.Ш. Понятие и правовые основы рекультивации нарушенных земель [Электронный ресурс] / С.Ш. Кадысов. – Режим доступа: <https://articlekz.com/article/6994>. – Дата доступа: 10.04.2019.
5. Жанбаз, М. Тозған және бүлінген жерлерді қалпына келтірудің құқықтық негіздері (Қазақстан Республикасы және Түркия Республикасы заңнамалары бойынша салыстырмалы талдау): «философия докторы» (PhD) акад. ғылыми дәреж. ізденуш. дис. – Астана, 2018. – 121 б.
6. Еркинбаева, Л.К. Правовое регулирование возмещения вреда земле : дис. ... канд. юрид. наук / Л.К. Еркинбаева. – Алматы, 1995. – 159 с.
7. Битабарова, Ж.А. «Возмещение экологического вреда: внутригосударственные и международно-правовые аспекты : дис. ... д-ра философии (PhD). – Алматы, 2010. – 196 с.
8. Проект концепции Экологического кодекса Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bestprofi.com/document/1972904295;jsessionid=C2ECB79097457CB1E2D360DC25DEC0B2?0>. – Дата доступа: 10.04.2019.
9. Ремедиация [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org>. – Дата доступа: 10.04.2019.
10. Об утверждении Инструкции по разработке проектов рекультивации нарушенных земель [Электронный ресурс] : приказ и.о. министра нац. экономики Республики Казахстан от 17 апр. 2015 года № 346 // Интернет-ресурс «adilet.zan.kz». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400001275>. – Дата доступа: 10.04.2019.
11. Экологический кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : 9 янв. 2007 г., № 212 // Интернет-ресурс «adilet.zan.kz». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K070000212>. – Дата доступа: 10.04.2019.
12. Ремедиация [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://universal_ru_en.academic.ru. – Дата доступа: 10.04.2019.
13. Проект Экологического кодекса Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ank.kz/post/proekt-ekologicheskogo-kodeksa-rk-i-tablicza-predlozhenij-chlenov-rabochej-gruppy-po-proektu-ekologicheskogo-kodeksa-rk>. – Дата доступа: 10.04.2019.
14. Об утверждении Правил экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Казахстан, 27 июня 2007 года, № 535 // Интернет-ресурс «adilet.zan.kz». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000535>. – Дата доступа: 10.04.2019.
15. Земельный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : 20 июня 2003 г., № 442 // Интернет-ресурс «adilet.zan.kz». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442>. – Дата доступа: 10.04.2019.
16. Об утверждении Правил консервации земель [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Казахстан : 29 сент. 2003 г., № 993 // Интернет-ресурс «adilet.zan.kz». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext>. – Дата обращения: 10.04.2019.
17. Об утверждении нормативов возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производств, вызванных изъятием сельскохозяйственных и лесных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского и лесного хозяйства, и Правил возмещения потерь сельскохозяйственного производства с зачетом сумм, затрачиваемых на восстановление угодий, а также возмещения потерь и убытков лесохозяйственного производства [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Казахстан от 8 окт. 2003 г., № 1037 // Интернет-ресурс «adilet.zan.kz». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext>. – Дата доступа: 10.04.2019.

Поступила 17.04.2019

REMEDIATION AS A MECHANISM OF LEGAL PROTECTION OF LANDS: PROBLEM STATEMENT

T. MAKAROVA, G. JABAILYAYEVA

This article is devoted to the issues of improving the legislative regulation in the field of land protection. In particular, the authors investigate remediation as a direction of the legal protection of lands under the legislation of the Republic of Kazakhstan. Such concepts as reclamation, damage assessment and remediation, which together define land restoration, are revealed and compared. Analyzed regulatory legal acts regulating the reclamation, conservation of land, economic assessment of damage and identifies the general content of these concepts – the restoration of land to its original state. Based on the general approaches to remediation in environmental legislation, the content of this term is justified in order to protect land. Due to the fact that remediation is applied to a greater extent to land protection, the authors substantiate the need to introduce remediation measures into land legislation, taking into account the features of land protection and protection as a component of the environment. The author's formulation of remediation is given in relation to land legal relations. The introduction of this concept into the land legislation of the Republic of Kazakhstan is proposed.

Keywords: Land protection, remediation, recultivation, damage assessment, land restoration, compensation of damages, compensation of losses, land conservation, land legislation.