



УНИВЕРСИТЕТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ
Институт государственного управления и политики

Рекультивация нарушенных земель в горнодобывающей отрасли Кыргызстана: проблемы и перспективы (правовой аспект)

Дамира Бустанова

Правовой эксперт Фонда развития права и бизнеса / LBD консалтинг

Введение

Анализ действующего законодательства Кыргызской Республики в сфере горнодобывающей отрасли показывает наличие законодательных пробелов в части правового урегулирования вопросов рекультивации (восстановления) нарушенных земель, используемых для целей недропользования. С одной стороны, отсутствует система правовых мер, направленная на качественное обеспечение процесса рекультивации земель, нарушенных при добыче полезных ископаемых. С другой стороны, действующее законодательство не предусматривает конкретных правовых последствий для различных сторон при не выполнении обязательств по рекультивации или некачественной рекультивации нарушенных земель, в том числе ответственных властных структур, деятельность которых заключается в координации процесса рекультивации. И третье, действующие нормативные правовые акты в области восстановления нарушенных земель, использованных для целей недропользования, носят исключительно декларативный характер, тем самым нормы, устанавливающие ответственность недропользователей за невыполнение или некачественное выполнение требований по рекультивации, не решают возникших правовых проблем и последствий в случае невыполнения требований законодательства по рекультивации.

Игнорирование и не решение обозначенных проблем в системе управления и правового регулирования, вопросов рекультивации (восстановления) нарушенных земель, использованных для целей недропользования, обуславливает негативные последствия экологического и социального характера. Следует иметь в виду наличие около 18 горных

*Данная аналитическая записка является результатом реализации Инициативы по политике в области горнодобывающей промышленности в целях содействия проведению эмпирически обоснованных публичных дискуссий по вопросам политики в данной области и привлечения к этим обсуждениям правительственных учреждений, средств массовой информации, гражданского общества и частного сектора. Публикация данной работы осуществлена при поддержке Посольства Великобритании в Кыргызстане, Посольства Канады в Кыргызстане, Фонда Ага Хана в Канаде.

отвалов, свидетельствующих о неправильных действиях и политике государства в области рекультивации (восстановления) нарушенных земель, использованных для целей недропользования.

Таким образом, не терпит отлагательства взвешенный подход к внедрению адекватной государственной политики рекультивации нарушенных земель, использованных для целей недропользования, путем создания государственной системы мер по ликвидации последствий, заключающейся в координации /организации/ проведения и мониторинга рекультивации нарушенных земель в сфере недропользования, которая будет включать усовершенствование законодательства, сопровождающегося нормативной правовой основой, усилением потенциала и компетентности специалистов.

Краткий обзор национального законодательства в области рекультивации нарушенных земель в горнодобывающей отрасли

Конституция КР (2010 г.) «гарантирует каждому право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду, возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования и обязует каждого бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру»¹.

Определение термина **«рекультивация»** как *«комплекс мероприятий, направленных на восстановление продуктивности и народнохозяйственного назначения нарушенных земель»* дано в статье 3 закона КР «О недрах», в более раскрытой форме определение дано в Положении о рекультивации (восстановлении) нарушенных земель и порядке их приемки в эксплуатацию², согласно которому *«рекультивация это комплекс инженерно-технических, мелиоративных, агротехнических и других мероприятий, направленных на восстановление биологической продуктивности народнохозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды»*

Цели недропользования – *интенсивное использование земельных участков для добычи полезных ископаемых.*

Цели рекультивации – *попытка сохранения экологического равновесия в природе, восстановлении, воспроизводстве и повышении плодородия почв, продуктивности земель.*

Статьями 28–28-3 Земельного Кодекса КР определен порядок предоставления земельных участков под недропользование. В статье 83-1 того же кодекса определены требования к недропользователям, которые после полной или частичной отработки месторождений полезных ископаемых **обязаны провести рекультивацию нарушенных земель.** Статьей 19-1 определены **функции уполномоченного органа** по контролю над рекультивацией земельных участков при прекращении недропользования, с последующей отчетностью перед Правительством КР.

1 Конституция Кыргызской Республики. Статья 48.

2 Постановление Правительства КР от 12 июля 1993 года № 304, абзац второй пункта 1

Согласно статье 47 Закона КР «О недрах», рекультивация земельного участка и лицензионного объекта проводится в соответствии с техническим проектом рекультивации и осуществляется за счет средств фонда рекультивации, ежемесячно отчисляемых и аккумулируемых лицензиатом с начала геологической разведки или разработки месторождения полезных ископаемых, отбора подземных вод или строительства подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Средства фонда рекультивации размещаются на счетах лицензиата в банках Кыргызской Республики и не могут расходоваться на другие цели, в том числе для удовлетворения требований кредиторов и погашения задолженности по налоговым и таможенным платежам. В случае банкротства, ликвидации предприятия или смерти недропользователя средства фонда рекультивации, по поручению уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию, перечисляются на расчетный счет владельца земельного участка для проведения рекультивационных работ. Использование средств фонда рекультивации на иные цели запрещается. Рекультивация нарушенных земель при геологическом изучении недр проводится в соответствии с техническим проектом. Порядок рекультивации земельного участка и объекта недр утверждается Правительством Кыргызской Республики.

Статьей 28 того же закона определено, что прекращение права пользования недрами не прекращает обязанности недропользователя по рекультивации земельного участка, и в случае прекращения прав пользования недрами право собственности на техногенные образования переходит государству, если иное не предусмотрено техническим проектом или специальным проектом рекультивации.

Ответственность за невыполнение мероприятий по рекультивации земной поверхности, нарушенной геологическими и горными работами, предусмотрена статьей 100 Кодекса КР об административной ответственности, в виде административного штрафа от пятидесяти до ста расчетных показателей».

Пробелы законодательства в области регулирования рекультивации нарушенных земель, использованных для целей недропользования

В статье 47 Закона «О недрах» упоминается понятие «**технический проект рекультивации**», кроме того, в земельном законодательстве, в частности в Законе «О переводе (трансформации) земельных участков»³ установлено, что одним из условий для трансформации земель (сельхозназначения, лесного и водного фондов) для целей недропользования является наличие утвержденного **проекта рекультивации земель**. Следовательно, трансформация земельных участков, а равно их предоставление для целей недропользования, связанных с добычей полезных ископаемых, возможно при наличии «**проекта рекультивации**», другими словами, к моменту трансформации уже должны быть в наличии утвержденные (готовые) проекты рекультивации.

При этом в действующем законодательстве отсутствует определение понятий «**проект рекультивации**» и «**технический проект рекультивации**», не определены технические

3 Закон Кыргызской Республики «О переводе (трансформации) земельных участков» от 15 июля 2013 года № 145, статьи 12, 14, 15.

требования, предъявляемые к процессу разработки проекта рекультивации, и определения индикаторов по оценке этих проектов. Возникает вопрос, каким органом утверждается, согласуется или одобряется указанный проект рекультивации на стадии трансформации земельного участка?

В статье 28 закона КР «О недрах» употребляется понятие «специальный проект рекультивации», хотя такого термина законодательством не предусмотрен. Получается, что «специальный проект рекультивации» – это отдельный документ, не входящий в состав технического проекта, как это определено в Законе, в статье 4 которого раскрывается термин «технический проект». Следовательно, в указанном законе содержатся разночтения и противоречия норм права.

На практике на стадии предоставления земельного участка при проведении конкурса на право пользования недрами **конкурсная комиссия ограничивается лишь обязательством участников конкурса о проведении рекультивации**, при этом не понятно, в чем же заключается это «**обязательство**».

Стоит отметить, что сегодня «проект рекультивации» является лишь частью экологического проекта, который, в свою очередь, является частью «технического проекта», что зачастую не дает возможности оценить эти документы должным образом (в частности, как будут осуществляться обязательства по рекультивации).

Статьей 47 Закона «О недрах» установлено что «рекультивация земельного участка осуществляется за счет средств фонда рекультивации, ежемесячно отчисляемых и аккумулируемых лицензиатом **с начала геологической разведки или разработки месторождения полезных ископаемых**, отбора подземных вод или строительства подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых». Рекомендации: В данном случае предлагается применить терминологию «геологического изучения», поскольку это понятие шире и охватывает: геолого-поисковые, геолого-разведочные, региональные геолого-съёмочные, геологические, геофизические и др. виды работ, тогда как в действующей редакции не охвачены/исключены другие виды работ.

Согласно нормам статьи 51 закона «О недрах», за нарушения в сфере недропользования виновные лица несут административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством. При этом в части обязательства по рекультивации, в качестве нарушения законодательства определено только **«невыполнение требований по аккумулярованию средств на рекультивацию земельных участков при разработке месторождений полезных ископаемых, отбору подземных вод, строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой полезных ископаемых, и рекультивации земель при геологическом изучении недр»**, но опять же нормами Закона не конкретизируются условия и факторы, создающие/порождающие опасность экологическим и другим национальным интересам, вследствие некачественной рекультивации нарушенных земель.

Статьей 100 Кодекса об административной ответственности предусмотрены меры административного взыскания за невыполнение мероприятий по рекультивации земной поверхности, нарушенной геологическими и горными работами⁴, в размере от пятидесяти до

4 Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности, часть 2 статьи 100.

ста расчетных показателей (5–10 тыс. сом). Данный размер административного взыскания, по мнению автора, является ничтожно низким в сравнении с возможным нанесенным уроном экологии, окружающей среде, социально-экономической ситуации в стране.

В настоящее время действует Положение о рекультивации (восстановлении) нарушенных земель и порядке их приемки в эксплуатацию, которое с момента принятия в 1993 году подвергалось изменению всего один раз в 2013 году, и к настоящему времени не соответствует современным реалиям, не дает четкого понимания относительно места и роли государственных органов, ответственных за недропользование в Кыргызской Республике в части наделения полномочий, компетенций и ответственности органов, регулирующих вопросы рекультивации земель в сфере недропользования. Таким образом, законодательством *не регламентированы отдельные направления, имеющие важное значение для рекультивации, таких как учет, систематический мониторинг и оценка рекультивируемых земель, положений по определению воздействия рекультивируемых территорий на окружающую среду.*

В целях оценки, предупреждения и своевременного устранения негативного влияния нарушенных и рекультивированных земель на состояние окружающей среды различными заинтересованными и должностными лицами должно осуществляться систематическое наблюдение (мониторинг) за экологической обстановкой в местах разработок месторождений полезных ископаемых, складирования и захоронения отходов и динамикой изменений на этих землях. Однако эта важная часть этапа рекультивации также не нашла отражения в Положении о рекультивации (восстановлении) нарушенных земель и порядке их приемки в эксплуатацию.

Аналогичная ситуация с учетом нарушенных земель, с осуществлением контроля за рекультивацией земель и ответственностью за невыполнение обязанностей по рекультивации.

В ходе проведенной работы не удалось выяснить, между кем подписывается Обязательство по выполнению Проекта рекультивации в период трансформации земельных участков. Проводится ли и если да, то на каком этапе проводится ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду)? В Законе КР «Об экологической экспертизе» (статья 10) **дан конкретный перечень видов деятельности, когда требуется проведение ОВОС, среди которых деятельности по недропользованию не числится.** Кроме того, в компетенциях уполномоченного органа в сфере недропользования⁵ соответствующих функций и полномочий связанных с проведением ОВОС не предусмотрено.

Основной вывод по анализу правовой структуры:

В результате проведенного правового анализа законодательства выявлено, что в действующем законодательстве прослеживаются законодательные пробелы, отсутствует регламентация целых разделов и направлений, имеющих важное значение в регулировании обязательств сторон в рекультивации нарушенных земель, таких как оценка и мониторинг рекультивируемых земель, прослеживаются явные пробелы понятийного аппарата. Это

5 Положение о Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования КР, утвержденное постановлением Правительства КР от 15 июля 2016 года № 401.

не позволяет в полной мере координировать выполнение обязательств по рекультивации нарушенных земель, использованных для целей недропользования.

Рекомендации:

- Предлагается раскрыть понятийный аппарат, относящийся к рекультивации, и гармонизировать законодательство в области рекультивации нарушенных земель, использованных для целей недропользования (земельное законодательство, экологическое законодательство, нормативные правовые акты в сфере недропользования).
- Выделить меры по рекультивации из состава технического проекта, где они присутствуют в составе раздела «охрана окружающей среды», в отдельный самостоятельный документ. Это повысит статус и значение рекультивации со всеми вытекающими последствиями.
- Необходимо пересмотреть размеры административных взысканий за нарушения вследствие невыполнения или некачественного выполнения обязательств по рекультивации в сторону их увеличения и ужесточения, а также классифицировать сами нарушения, касающиеся рекультивации по качеству, по исполнению, по возможной угрозе в течение определенного периода.
- Разработать и принять нормативный правовой акт, регулирующий всю деятельность, связанную с рекультивацией нарушенных земель, с учетом норм, регламентирующих: ответственность сторон, вовлеченных в процесс рекультивации; учет нарушенных земель; мониторинг и контроль динамики изменений после рекультивации; проведение ОВОС, а также вовлечь в его разработку квалифицированных специалистов и независимых экспертов в данной области.

Пробелы институциональной среды в сфере координации процесса рекультивации нарушенных земель, использованных для целей недропользования

Пунктом 4 статьи 9 закона КР «О недрах» компетенции по контролю за рекультивацией земельных участков определены для органов местной власти и не прослеживаются в полномочиях государственных органов, определяющих и реализующих политику в сфере недропользования. Положение о рекультивации (восстановлении) нарушенных земель и порядке их приемки в эксплуатацию также не предусматривает полномочий по координации процесса рекультивации уполномоченных государственных органов в сфере недропользования.

Относительно обязательств недропользователя по рекультивации статья 21-1. Закона КР «О недрах», которой установлены основные обязанности недропользователей, **не содержит прямой нормы, предусматривающей обязательств по проведению рекультивации земель.**

На практике получается, что уполномоченный орган по реализации политики недропользования выдает лицензию и ничего не делает по координации вопросов

рекультивации в процессе разработки и на других этапах... и только после прекращения включается в процесс рекультивации, когда недропользователь уже извлек полезные ископаемые и больше не заинтересован в дополнительных вложениях на восстановление нарушенных земель (согласно нормам земельного законодательства, тогда как данные компетенции не предусмотрены в законе «О недрах» и в Положении о государственном органе). Возникает вопрос, почему уполномоченный государственный орган по реализации политики не настаивает на ходе выполнения всего процесса, ведь все рычаги воздействия у него? Какие рычаги управления есть у местной администрации и органов местного самоуправления на недропользователя?

Согласно части 2 Положения о рекультивации, заказчиком на изготовление проектно-сметной документации являются **предприятия, организации**, др. хозяйствующие субъекты, которыми при производственной деятельности нарушен почвенный покров земель, т.е. недропользователи, а также **местная государственная администрация**. При этом законодательством не определена роль уполномоченных органов, разрабатывающих и реализующих политику в сфере недропользования в вопросах координации вопросов рекультивации.

Статьей 83-1 Земельного Кодекса КР определены требования к недропользователям, которые после полной или частичной отработки месторождений полезных ископаемых обязаны провести рекультивацию нарушенных земель. В настоящее время нет регламентирующих подзаконных актов, обязывающих проводить рекультивацию при «частичной» отработке, т.е. на этапе разработки месторождений, вследствие чего недропользователь оставляет рекультивацию на этапе «после», т.е. фактически не реализуются обязанности недропользователя по рекультивации. Поэтому необходимо внести изменения, обязывающие проведение рекультивации на этапе разработки месторождения, соответственно после следует привести в соответствие подзаконные акты (в положениях, процедурах и т.д.).

Основные институциональные диспропорции и фрагментарность управления предлагается рассмотреть в приложенной *Схеме 1. Последовательность действий, вытекающих из обязательств по рекультивации нарушенных земель в горнодобывающей отрасли*

Основной вывод по анализу институциональной структуры:

В институциональной среде прослеживаются фрагментарный подход и явные функциональные диспропорции полномочий и компетенций уполномоченных органов, ответственных за координацию на разных уровнях/этапах процесса рекультивации. Нет механизмов межсекторального взаимодействия внутри государственных органов, а также между государственными органами и местными властными структурами. К примеру, создается ситуация, при которой органы местной власти включаются в процесс рекультивации тогда, когда недропользователь не выполняет обязательства по рекультивации и оставляет нарушенные земли. Возникает вопрос, как они могут включаться, если эти земли на этот период не находятся в их ведении? Кроме того, сомнения вызывают профессиональная компетентность и потенциал лиц, вовлекаемых в процесс координации вопросов рекультивации, в частности, в рабочие комиссии

при предоставлении прав на недропользование и приемке земельных участков после рекультивации.

Рекомендации:

- Усилить потенциал ответственных структур: уполномоченных государственных органов, местного самоуправления, местного сообщества, вовлеченных в процесс работы с документацией и практической деятельностью по рекультивации (в том числе комиссий по приемке земель после рекультивации).
- Активизировать межсекторальное взаимодействие уполномоченных органов, вовлеченных в регулирование, координацию и контроль процесса рекультивации с органами местного самоуправления, экспертным сообществом.
- Привлекать потенциал и возможности неправительственных организаций, экологических объединений и активной общественности к проектам в области мониторинга деятельности по рекультивации нарушенных земель.
- Для уполномоченных органов и должностных лиц предусмотреть ответственность по обязательствам в части регулирования вопросов рекультивации (для тех же комиссий, чтобы в них не включали случайных и некомпетентных лиц). На правительственную комиссию, которая участвует в предоставлении прав на недропользование, возложить ответственность по приемке рекультивированных земель.

Заключение

В соответствии с частью 5 ст. 12 Конституции КР, *земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики и используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства*. В связи с этим необходима приоритезация вопросов рекультивации нарушенных земель, как одного из важнейших способов охраны и восстановления качества земель.

Проведенный анализ правовой структуры и институциональной среды показал, что существующие положения законодательства в сфере регулирования вопросов рекультивации нарушенных земель зачастую носят обобщающий характер и, главное, идут в отрыве от политики, реализуемой уполномоченным органом в сфере недропользования. К тому же в правоприменительной практике данные нормы не жизнеспособны, так как не отражают сущности рекультивации и не позволяют отстоять интересы государства перед недобросовестными недропользователями. Тогда как правовое регулирование рекультивации нарушенных земель вследствие недропользования должно быть одной из наиболее важных частей недропользования с позиции государственной политики, поскольку может иметь серьезные общественные и социально-экономические последствия.

Автор работы нацелен на дальнейшее исследование в сфере рекультивации нарушенных земель в горнодобывающей отрасли Кыргызстана с точки зрения следующих позиций:

- Сравнительный анализ законодательства в сфере регулирования вопросов рекультивации нарушенных земель вследствие недропользования: опыт развивающихся, развитых

стран и постсоветского пространства.

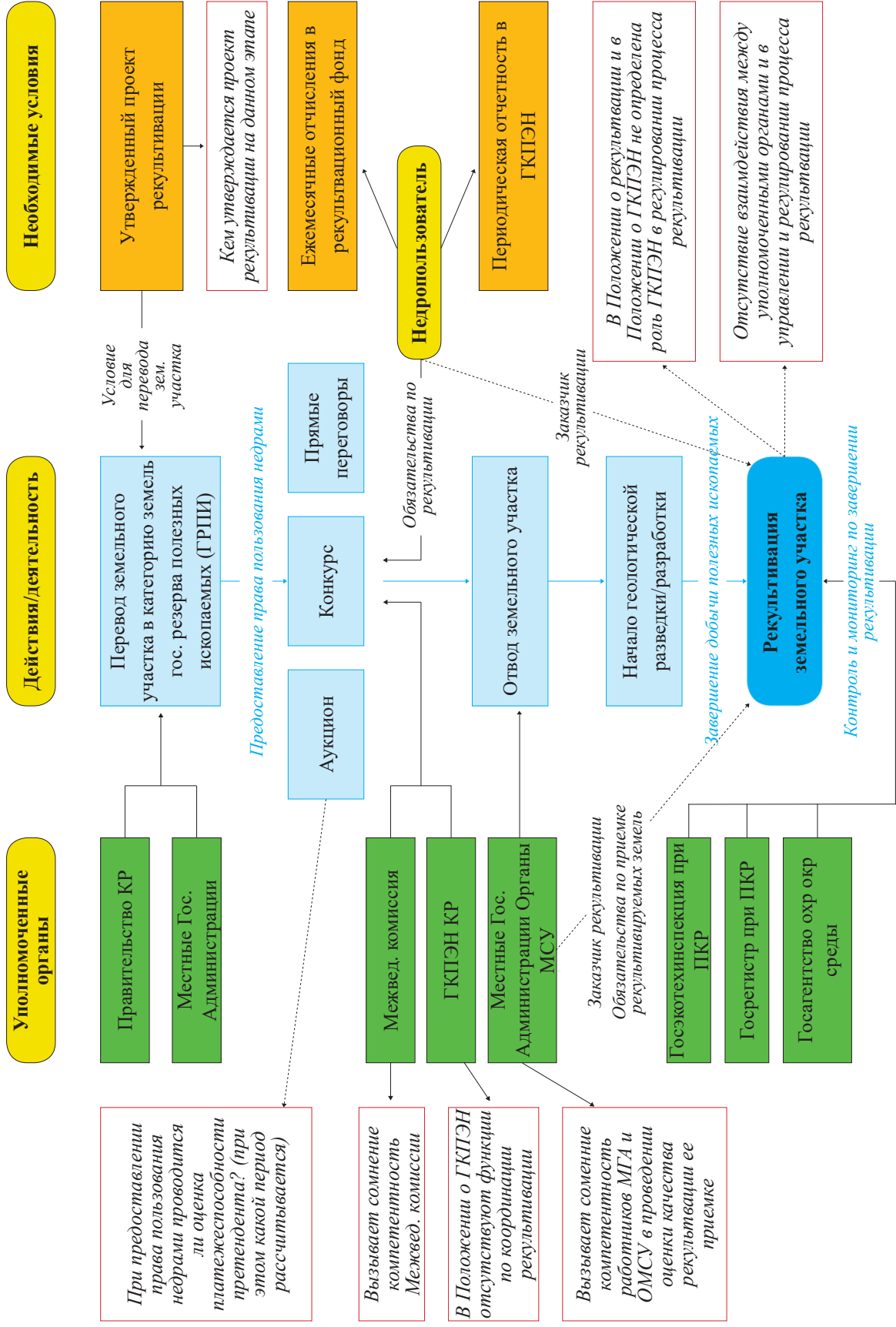
- Изучение наиболее успешных практик государственной политики недропользования, в частности, координации процесса рекультивации нарушенных земель вследствие недропользования.
- Прозрачность и подотчетность уполномоченных органов и других сторон, участвующих в недропользовании, с позиции выполнения обязательств по рекультивации: координация, выполнение и мониторинг.

Источники

Нормативные правовые акты Кыргызской Республики:

1. Конституция Кыргызской Республики.
2. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.07.2016 г.).
3. Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 09 августа 2012 года № 160 (с изменениями и дополнениями от 24.05.2014 г.).
4. Закон Кыргызской Республики «О переводе (трансформации) земельных участков» от 15 июля 2013 года № 145 (с изменениями от 19.03.2016 г.).
5. Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года № 53 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
6. Закон Кыргызской Республики «О хвостохранилищах и горных отвалах» от 26 июня 2001 года № 57 (с дополнениями от 17.04.2009 г.).
7. Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.05.2015 г.).
8. Положение о рекультивации (восстановлении) нарушенных земель и порядке их приемки в эксплуатацию, утвержденное постановлением Правительства КР от 12 июля 1993 года № 304 (с изменениями от 10.09.2013).

Земельный участок с месторождением



Об авторе

Дамира Бустанова - правовой эксперт Фонда развития права и бизнеса / LBD консалтинг.

Основные компетенции: оказание экспертных, тренерских, аналитических, учебно-методологических услуг в рамках выполнения правовых и социальных проектов, по правовым и управленческим вопросам и ведению законотворческой деятельности в области управления природными ресурсами, управления органами местного самоуправления, управления муниципальными услугами, а также правовой эксперт по доступу социально-уязвимых слоев населения к юридическим услугам.

Все права защищены © 2017

Университет Центральной Азии

улица Токтогула, 138

Бишкек 720001

Кыргызская Республика

Тел.: +996 (312) 910 822

E-mail: ipra@ucentralasia.org

Полную ответственность за все результаты, интерпретации и выводы, сделанные в данной работе, несут авторы; они не обязательно отражают точку зрения Университета Центральной Азии.

Текст и данные, приведенные в этой публикации, могут быть воспроизведены при условии надлежащего цитирования источника, из которого они взяты.