

Рекультивация нарушенных земель Кузбасса: проблемы и практика

Основные проблемы и несоответствия требованиям нормативных документов, регламентирующих вопросы восстановления нарушенных земель, выявляемые при анализе проектов рекультивации сельхозземель Кемеровской области, следующие:

1. Проект рекультивации нарушенных или нарушаемых земель отсутствует как таковой. Представляемая на рассмотрение документация на рекультивацию может ограничиваться одним параграфом технического проекта на производство работ, либо вообще содержать лишь расплывчатые фразы типа: «По завершении работ нарушенные земли подлежат рекультивации в соответствии с действующим законодательством». Даже в случае наличия отдельного проекта рекультивации, он может представлять собой, по сути, лишь декларирование необходимости восстановления земель и, в лучшем случае, перечень рекомендуемых мероприятий по рекультивации без какого-либо их обоснования.

Кроме того, проекты рекультивации часто не содержат ссылок на порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, установленный органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова.

Между тем, согласно п. 6 Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утв. приказом Минприроды России и Роскомзема от 22 декабря 1995 г. № 525-67 (далее – Основные положения), условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, *на основе проектов рекультивации.*

2. Проекты рекультивации, в основной своей массе, изготавливаются «по шаблону», без учёта категории нарушаемых земель и вида угодья, особенностей территории и выданных технических условий на рекультивацию (от проекта к проекту могут изменяться только наименование предприятия и объекта, и то бывает, что не везде). Бывает, что такие «шаблонные» проекты рекультивации составляются и в случае причинения вреда почвам как объекту окружающей среды несанкционированной (незаконной) деятельностью, хотя, исходя из положений Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», восстановление нарушенного состояния окружающей среды в таких случаях осуществляется на основе *проектов* рекультивационных и иных *восстановительных работ*, а собственно проекты рекультивации, исходя из

требований Основных положений, разрабатываются на *намечаемую* деятельность и служат, в первую очередь, цели *сохранения* ПСП, а не его формирования после уничтожения (нарушения). Причём бывает, что в этих шаблонных проектах оставляется условие снятия и нанесения ПСП «стандартной» мощности, хотя ПСП на восстанавливаемой территории уже уничтожен в результате незаконной деятельности и снимать уже нечего, о чём хорошо известно до начала изготовления проектов.

Зачастую такие «проекты рекультивации» подготавливаются некомпетентными исполнителями, не имеющими профильной подготовки, плохо разбирающимися в вопросах рекультивации, особенно биологической, в т.ч. в нормативно-правовой базе по данному вопросу. Причём, если, например, в части лесной рекультивации дело обстоит ещё более-менее сносно, то сельскохозяйственное направление оставляет желать лучшего. За всю практику работы специалистам территориального органа Россельхознадзора в Кемеровской области не встречалось *ни одного* проекта рекультивации сельхозземель, который бы полностью отвечал всем нормативным требованиям, регулирующим данный вопрос, и обеспечивал наиболее полное восстановление плодородия нарушенных земель.

3. Проектами часто не предусматривается предварительного селективного снятия плодородного слоя почвы (ПСП) и (или) потенциально-плодородного слоя почвы (ППСП) до начала работ, связанных с нарушением (механическим разрушением, перекрытием отвалами горных пород и т.д.) почвенного покрова, их сохранение и последующее использование (требование ГОСТ 17.4.3.02-85 «Охрана природы. Почвы. Требования к охране плодородного слоя почвы при производстве земляных работ»). Также не предусматривается селективной разработки потенциально плодородных пород (ППП) в объёмах, необходимых для создания рекультивационного слоя соответствующих параметров (при недостатке ПСП и ППСП) и/или экранирующего слоя, в т.ч. при разработке проектов рекультивации ранее нарушенных земель.

4. Отсутствует обоснование принятых проектом норм снятия ПСП и ППСП в соответствии с ГОСТ 17.5.3.06. До начала работ, связанных с нарушением земель, не проводятся почвенных исследований, изысканий, обосновывающих отсутствие необходимости, невозможность или нецелесообразность снятия ПСП и (или) ППСП на данной конкретной территории.

5. Проекты не содержат мероприятий по созданию экранирующего слоя при отсутствии оценки пригодности пород рекультивируемых поверхностей, а также наносимых грунтов для биологической рекультивации, их безопасности для человека и окружающей среды.

6. Техническими условиями и проектной документацией

предусматривается в качестве приоритетного такое направление рекультивации как санитарно-гигиеническое. Также встречается лесохозяйственное направление на землях, до нарушения *являвшихся сельскохозяйственными угодьями*. Предлагаемые при этом проектные решения (создание рекультивационного слоя малой мощности без внесения мелиорантов и органических удобрений при отсутствии экранирующего слоя, закустаривание сельхозземель, формирование монокультурных лесных посадок без задернения поверхности) существенно затрудняют, либо делают нецелесообразным и/или небезопасным возможное хозяйственное освоение территории в дальнейшем.

В силу ст. 78 Земельного Кодекса РФ, земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей. В соответствии со ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать их в соответствии целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешённым использованием. Согласно ГОСТ 17.5.1.02-85, санитарно-гигиеническое направление рекультивации не предусматривает использования рекультивированных земель в хозяйственных или рекреационных целях, т.е. рекультивированные по этому направлению земли фактически выбывают из оборота.

Однако выбытие земель из сельхозоборота противоречит Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 N 683, согласно которой обеспечение продовольственной безопасности осуществляется, в том числе, за счёт повышения плодородия почв, *предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель* и пахотных угодий (пункт 54), а также основным принципам земельного законодательства, установленным в статье 1 ЗК РФ, таким как:

1) учёт значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому *регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности* на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

2) *приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве* перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб

окружающей среде.

Перечисленные факторы не позволяют восстановить качество земель, их природно-хозяйственную значимость в соответствии с установленной категорией земель, нормализовать экологическую обстановку на нарушенном участке и прилегающих территориях, что противоречит требованиям действующего законодательства Российской Федерации.

В целях предотвращения ухудшения качества земель и его восстановления, необходимы более эффективные мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель, рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот.

Исходя из изложенного, для реализации требований действующего природоохранного, земельного и санитарного законодательства РФ, необходимо разработку мероприятий в составе проектов рекультивации нарушенных земель, проектов восстановительных работ осуществлять в строгом соответствии с требованиями природоохранного, земельного и санитарного законодательства с учётом экологических, санитарно-гигиенических, строительных, лесохозяйственных и других норм, нормативов, правил и стандартов, исходя из следующих условий:

1. Приоритетными направлениями рекультивации следует принимать сельскохозяйственное (преимущественно, под пашню) и лесохозяйственное, *не допуская сокращения площадей сельскохозяйственных земель* и пахотных угодий. Санитарно-гигиеническое и природоохранное направления должны реализовываться ограниченно в исключительных случаях (например, на ранее нарушенных землях при недостатке пригодных для создания рекультивационного слоя пород, при неблагоприятном рельефе и/или водном режиме территории, когда их корректировка может повлечь дополнительное изъятие ценных земель, ухудшение экологической обстановки на прилегающей территории и т.п., а также на временно рекультивируемых поверхностях).

2. Мероприятия по рекультивации земель должны быть направлены на восстановление нарушенных земель, обеспечивающее достижение тех нормативов качества окружающей среды по физическим, химическим (в том числе нормативов предельно допустимых концентраций), биологическим показателям и (или) их совокупности, которые отражают последствия нарушения земель, или, в случае отсутствия таких нормативов, – обеспечивающие достижение значений физических, химических, биологических показателей и (или) их совокупности почв и земель на фоновом участке территории, а также предусмотренных настоящими

техническими условиями (далее – целевые показатели) и, допускающее вовлечение земель в хозяйственный оборот по целевому назначению в соответствии с разрешенным видом хозяйственного использования.

3. Должно обеспечиваться проведение предпроектных инспекционных (экспертно-оценочных) работ, включая инженерно-экологические, инженерно-геологические, агрохимические, агрофизические, химико-токсикологические и санитарно-гигиенические исследования почв и земель, в т.ч. для обоснования целевых показателей, а также норм снятия ПСП и ППСП.

4. Проведение рекультивационных работ должно предусматриваться в два этапа – технический и биологический. Технический этап должен предусматривать комплекс работ по ликвидации источников и последствий негативного воздействия на земли и почвы, перемещение грунтов и горных пород, планировку рельефа, снятие и нанесение ПСП, ППСП и (или) почвогрунтов, устройство гидротехнических и мелиоративных систем, а также проведение других работ, создающих необходимые условия восстановления нарушенных земель, допускающее вовлечение в хозяйственный оборот по целевому назначению в соответствии с разрешенным видом хозяйственного использования данных земель, и обеспечение достижения целевых показателей. Биологический этап должен предусматривать комплекс агрохимических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы.

5. Рекультивационные мероприятия должны учитывать показатели химического и гранулометрического состава, агрохимических и агрофизических свойств, инженерно-геологической характеристики вскрышных и вмещающих пород и их смесей в соответствии с требованиями ГОСТ 17.5.1.03.

6. Следует обеспечивать создание экрана из капилляропрерывающих или нейтрализующих материалов при наличии в основании рекультивационного слоя токсичных пород.

7. Должно предусматриваться предварительное селективное снятие, транспортировка, складирование, хранение и последующее использование ПСП и ППСП в соответствии с требованиями нормативных документов, обоснование норм снятия ПСП и ППСП в соответствии с ГОСТ 17.5.3.06.

8. Рекомендуется обеспечивать селективную разработку потенциально плодородных пород (ППП) в объёмах, необходимых для создания рекультивационного слоя соответствующих параметров (при недостатке ПСП и ППСП) и/или экранирующего слоя (при необходимости), при этом

ППСП следует снимать отдельно от ППП.

9. Должно обеспечиваться соответствие ПСП, ППСП и ППП, используемых при биологической рекультивации земель, нормативным требованиям (в частности, ГОСТ 17.5.3.05).

10. На биологическом этапе рекультивации должны быть предусмотрены зональные типовые и, при необходимости, специальные агротехнические мероприятия, внесение повышенных доз минеральных и органических удобрений, увеличенных норм высева травосмеси, использование в травосмеси как злаковых, так и бобовых культур, при лесной рекультивации (в т.ч. создании защитных лесных полос) – формирование сложных по составу (многокомпонентных) посадок.

11. Должен быть предусмотрен и обоснован календарный график ведения рекультивационных работ.

12. Следует обеспечить охрану флоры и фауны, проведение мероприятий по защите земель от эрозии и, при необходимости, регулированию водного режима, снижение негативного воздействия на окружающую среду при производстве рекультивации.

13. Должен быть предусмотрен инспекционный контроль и/или авторский надзор за соответствием фактически реализуемых рекультивационных работ проектным решениям, уход за посевами и посадками, мониторинг качества восстановления земель до достижения целевых показателей.

14. Соответствие проекта рекультивации, нормативным требованиям, а также выданным техническим условиям должно быть подтверждено заключением компетентного органа (учреждения), аккредитованного в установленном порядке в национальной системе аккредитации. Технические условия, в свою очередь, также должны разрабатываться на основе действующих норм, нормативов, правил и стандартов.

15. Завершение работ по рекультивации нарушенных земель должно быть подтверждено документацией, содержащей результаты проведения исследований (инспекции), обосновывающие достижение целевых показателей, выполненных аккредитованной организацией.

16. После завершения восстановления земель должна быть обеспечена приёмку-передача рекультивированных земель в соответствии с установленным порядком.

Для реализации требований действующего природоохранного, земельного и санитарного законодательства РФ, проведение необходимых

почвенных исследований, разработку проектов рекультивации, проектов восстановительных работ и контроль их реализации необходимо поручать компетентным учреждениям, уполномоченным осуществлять данный вид деятельности в отношении земель соответствующих категорий, которым знакомы специфические почвенные, климатические и другие особенности Кемеровской области.