

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ВЕТЕРИНАРНОМУ И ФИТОСАНИТАРНОМУ НАДЗОРУ
(Россельхознадзор)

Федеральное государственное бюджетное учреждение
“КЕМЕРОВСКАЯ МЕЖОБЛАСТНАЯ ВЕТЕРИНАРНАЯ ЛАБОРАТОРИЯ”

**РЕКУЛЬТИВАЦИЯ НАРУШЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ:
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ЧАСТИ
ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ОСНОВНЫЕ
ПРИНЦИПЫ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ**

Методическое пособие

Составитель: руководитель
Органа инспекции, экспертизы,
оценки и проектирования
ФГБУ «Кемеровская МВЛ»
А.А. Романчук

КЕМЕРОВО 2018

Настоящее методическое пособие разработано и подготовлено отделом государственного земельного надзора Управления Россельхознадзора по Республикам Хакасия и Тыва и Кемеровской области совместно с Органом инспекции, экспертизы, оценки и проектирования ФГБУ «Кемеровская МВЛ» для использования уполномоченными органам государственной власти (ГВ) и местного самоуправления (МСУ), а также обладателями прав на нарушенные (нарушаемые) участки и лицами, нарушающими земли и обеспечивающими их восстановление.

1. Краткий обзор основных проблем

В настоящее время основные проблемы и несоответствия требованиям нормативных документов, регламентирующих вопросы восстановления нарушенных земель, выявляемые при анализе проектов рекультивации земель сельскохозяйственного назначения 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 при наличии 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 действующему законодательству РФ, нарушаемые (нарушенные) земли должны восстанавливаться в соответствии с *проектами рекультивации (восстановительных работ)*.

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 в таких «шаблонных» проектах рекультивации 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. Особенно это касается сельскохозяйственного направления рекультивации, при котором должно обеспечиваться 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 в соответствии с 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 «Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Земли. Требования к определению норм снятия плодородного слоя почвы при производстве земляных работ». До начала работ, связанных с нарушением земель, не проводится 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, заустаривание 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 «Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Земли. Классификация нарушенных земель для рекультивации», 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.

Выбытие земель из сельскохозяйственного оборота 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.

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.

2. Рекомендации и основные принципы рекультивации

Исходя из вышеизложенных проблем, 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, ППСР 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 17.5.1.03-86 «Межгосударственный стандарт. Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель».

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 ППСР в соответствии с требованиями нормативных документов, обоснование норм снятия ПСП и ППСР в соответствии с ГОСТ 17.5.3.06-85. «Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Земли. Требования к определению норм снятия плодородного слоя почвы при производстве земляных работ».

8. Рекомендуются обеспечивать селективную разработку потенциально плодородных пород (ППП) в объёмах, необходимых для создания рекультивационного слоя соответствующих параметров (при недостатке ПСП и ППСР) и/или экраняющего слоя (при необходимости), при этом ППСР следует снимать отдельно от ППП.

9. Должно обеспечиваться соответствие ПСП, ППСР и ППП, используемых при биологической рекультивации земель, нормативным требованиям (в частности, ГОСТ 17.5.3.05-84 «Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Рекультивация земель. Общие требования к землеванию»).

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, причём

посев многолетних трав рекомендуется под покров однолетних; при лесной рекультивации (в т.ч. в целях создания защитных лесных полос при сельскохозяйственном и иных направлениях рекультивации) – 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 работ по 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 и техническим требованиям, выданным техническим условиям, установленным требованиям рекомендуется подтверждать заключением эксперта, компетентного органа (учреждения), аккредитованного в установленном порядке в национальной системе аккредитации поскольку не у всех органов ГВ, органов МСУ в штате присутствуют узкопрофильные специалисты.

15. Подготовка, согласование и утверждение технических условий, заданий на проектирование, проектов рекультивации, их оценка должны осуществляться на основе действующих норм, нормативов, правил и стандартов, требований природоохранного, земельного и санитарного законодательства РФ, в т.ч. Правил проведения рекультивации и консервации земель, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 (далее – Правила), в отношении земель соответствующих категорий и видов разрешённого использования, с учётом специфических почвенных, климатических и других особенностей региона расположения нарушенных (нарушаемых) территорий.

16. Завершение работ по рекультивации нарушенных земель должно быть подтверждено в соответствии с п. 30 Правил. Акт о рекультивации следует подкреплять, в т.ч., документацией, содержащей результаты исследований (инспекции), выполненных аккредитованной организацией, подтверждающие соответствие фактически проведённых рекультивационных (восстановительных) работ принятым проектным решениям и обосновывающие достижение целевых показателей.

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