**РЕКОМЕНДАЦИИ**

Общественной палаты Кемеровской области – Кузбасса по итогам заседания комиссии

по вопросам безопасности и охраны окружающей среды на тему

**«Рекультивация нарушенных недропользованием земель на юге Кузбасса».**

1 марта 2022 года г. Кемерово

Состоялось расширенное заседание комиссии Общественной палаты Кемеровской области – Кузбасса по вопросам безопасности и охраны окружающей среды по теме **«Рекультивация нарушенных недропользованием земель на юге Кузбасса».**

В расширенном заседании комиссии приняли участие члены и эксперты Общественной палаты Кемеровской области – Кузбасса, представители Парламента Кузбасса, Прокуратуры Кемеровской области – Кузбасса, Южно-Сибирского Межрегионального Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, представители администраций муниципальных образований юга Кузбасса и крупнейших угольных предприятий – недропользователей, члены научного сообщества, представители средств массовой информации.

Земля, наравне с другими природными ресурсами, используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ).

Общая площадь земельных ресурсов в Кузбассе составляет более 9,6 млн. га. В сельскохозяйственном обороте находится 2,6 млн. га земель с/х назначения (27% общей площади земельных ресурсов региона).[[1]](#footnote-2)Надлежащее состояние почвы, сохранение её плодородия является основой благополучия человечества и охраны окружающей среды.

По сведениям Росреестра за 2018-2020 гг. на территории Кемеровской области переведено 9,3 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности.Площадь лесных земель, переведенных в земли промышленности, составляет 0,1 тыс. га.

Интенсивная хозяйственная деятельность в Кузбассе при разработке месторождений полезных ископаемыхприводит к уничтожению растительности, изменению гидрологического режима и рельефа местности, разрушению и загрязнению почвенного покрова. В результате этих процессов образуются «нарушенные» земли, которые подлежат рекультивации.

Согласно представленным Общественной палате сведениям, в настоящий момент площадь нарушенных земель на территории юга Кузбасса приблизительно составляет 130-150 тыс. га, из которых рекультивировано только 24 тыс. га. (7 тыс. га – лесная рекультивация, 17 тыс. га – с/х рекультивация).Более точная информация об объеме и состоянии нарушенных недропользованием земель отсутствует.

Перевод рекультивированных промышленных земель в земли с/х назначения за последние 10 лет не производился.

В настоящее время основным нормативным актом в области рекультивации нарушенных земель является Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель»).

Рекультивация осуществляется последовательно в два этапа (технического и биологического) в соответствии с требованиями ГОСТов, утвержденными проектом и должны обеспечивать восстановление земель до состояния пригодного для их использования, в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием.

Качество рекультивированных земель должно соответствоватьнормативам качества окружающей среды, а также требованиям в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Земли сельскохозяйственного назначения также должны соответствовать нормам и правилам в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения (не ниже показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения). [[2]](#footnote-3)

Однако, документы, устанавливающие системный подход к экосистеме почв (земель) и сами нормативы в законодательстве РФ отсутствуют. Более того, за основу взяты технические нормативы, характеризующие физико-химический состав почв, но не характеристики экосистем.

Основными критериями рекультивированных земель являются характеристики земель в зависимости от их категории и задач рекультивации.[[3]](#footnote-4) При этом, критерии, указанные в законе для введения в оборот нарушенных земель, не являются четкими (к примеру, в ситуации частичного использования таких земель по назначению, указанному в данном нормативном акте).

Кроме того, основной критерий равноценности нарушенной экологической системы, по большому счету, не фигурирует в законодательстве о рекультивации. Приоритет отдается физическому воссозданию и хозяйственному назначению земли (почвы), но не полному восстановлению биогеоценотических функций почв.

На федеральном уровне реализация государственной политики, направленная на обеспечение рекультивации нарушенных земель, рассматривается как способ достижения целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в РФ (п.п. 81, 83 Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности РФ»).

В Кемеровской области Стратегией социально-экономического развития Кемеровской области - Кузбасса на период до 2035 годапредусмотреносоздание Фонда рекультивации земель Кузбасса, полная инвентаризация нарушенных земель и выявление участков, неэффективных для дальнейшего ведения горных работ.

Программой развития угольной промышленности РФ на период до 2035 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.06.2020 № 1582-р)поставлена задача о сопоставлении ежегодного уровня рекультивации нарушенных земель с годовым объемом нарушенных земель.

Государственной программой Кузбасса «Экология, недропользование и рациональное водопользование» на 2017 - 2024 годы» (Подпрограмма «Охрана окружающей среды») поэтапно до 2024 года предусматривается выполнение мероприятия в виде проведения работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В 2019 году в Кузбассе создана Комиссия по вопросам согласования проектов рекультивации, консервации земель и земельных участков, находящихся в государственной собственности Кемеровской области - Кузбасса, государственная собственность на которые не разграничена в городском округе - городе Кемерово. Основными задачами комиссии являются:

- определение достаточности и обоснованности предусмотренных мероприятий по рекультивации земель;

- рассмотрение уведомлений о проведении рекультивации земель;

- рассмотрение уведомлений о завершении работ по рекультивации земель.

На рассмотрение Парламента Кузбасса в 2019-2021 гг. региональные законопроекты по вопросам рекультивации нарушенных земель не вносились.

В 2017 году Коллегией Администрации Кемеровской области одобрены Методические рекомендации по рекультивации нарушенных земель, рекомендованные к руководствупредприятиями угольной промышленности при проведении рекультивации, а проектным организациям Кузбасса - к использованию при разработке проектной документации. [[4]](#footnote-5)

Контрольно-надзорные мероприятия за рекультивацией земель осуществляются различными органами, в соответствии с их компетенцией: Россельхознадзор, Росприроднадзор, Росреестр, органы муниципальной власти, прокуратура.

По итогам проведенного заседания Общественной палаты Кемеровской области-Кузбасса, с учетом представленной участниками заседания информации и выступлений участников,установлены следующие проблемы в сфере рекультивации земель на юге Кузбасса:

* Отсутствие достоверной информации об общем количестве нарушенных земель (в том числе «брошенных»), которые подлежат рекультивации на территории Кемеровской области в целом (их местоположении, состоянии, характеристиках). Отсутствие единого реестра нарушенных земель на территории Кузбасса.
* Отсутствие надлежащего муниципального земельного контроля за своевременным выполнением обязанностей по приведению нарушенных земель в состояние пригодное для использования по целевому назначению после завершения разработки месторождения полезных ископаемых. Отсутствие муниципальных программ по восстановлению нарушенных земель.
* Бездействие органов муниципальной власти по выявлению, учету и рекультивации, так называемых, «брошенных» земель.
* Отсутствие принципиальной позиции органов местного самоуправления при принятии рекультивированных земель от природопользователей.
* Отсутствие надлежащей профилактики и превенции со стороны контролирующих и надзорных органов, в том числе объявлении предостережений недропользователям.
* Несвоевременноевыполнение/невыполнениенедропользователями обязанностей по проведению рекультивационных работ;непредставление предприятиями сведений о завершении работ по рекультивации, ненаправление акта о рекультивации в уполномоченные органы.
* Накопление негативного воздействия на окружающую среду из-за неосуществления/ненадлежащего осуществления недропользователями рекультивации нарушенных земель.
* Отсутствие сформулированного в законодательстве приоритета поэтапной рекультивации земель в ходе процесса недропользования, а не после его завершения.
* Осуществляемая в настоящий момент рекультивация не обеспечивает надлежащего биологического восстановления земель, носит формально-технический характер.
* Вертикально-направленное формирование отвалов,с нарушением параметров формирования откосов,создает проблему для технического этапа рекультивации.
* Некачественная подготовка технического этапа рекультивации.
* Отсутствие достаточного количества качественного посадочного материала древесных видов растений в пределах Кузбасса, в том числе древесных видов растений с закрытой корневой системой и отсутствием тепличных комплексов для этих целей.
* Отсутствие мер государственной поддержки для реализации методов рекультивации, разработанных ВУЗами Кузбасса.

На основании изложенного, Общественная палата Кемеровской области – Кузбасса **РЕКОМЕНДУЕТ:**

1. Правительству Кузбасса:
   1. Рассмотреть вопрос о разработке концепции/программы рекультивации нарушенных земель Кузбасса, в том числе с использованием Фонда рекультивации нарушенных земель;
   2. Рассмотреть вопрос об обращении в Министерство природных ресурсов и экологии РФ с предложениями:о внесении следующего изменения в Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»; включить в реестр недобросовестных участников сведения об участниках аукционов (учредителей, единоличных исполнительных органов), не выполнивших мероприятия по рекультивации ранее нарушенных «отработанных» земель, по аналогии с реестром недобросовестных поставщиков при государственных закупках;
   3. Рассмотреть вопрос о выделении финансирования из областного бюджета на мероприятия, направленные на восстановление нарушенных земель юга Кузбасса в том числе через Фонд рекультивации нарушенных земель;
   4. Рассмотреть вопрос о мерах комплексной поддержки ВУЗам и природопользователям Кузбасса, применяющим оригинальные методики рекультивации нарушенных земель.
2. Правительству Кузбасса совместно с Парламентом Кузбасса:
   1. Рассмотреть вопрос о проведении ряда круглых столов в целях выработки предложений по изменению законодательства по вопросам рекультивации нарушенных недропользованием/горно-перерабатывающей деятельностью земель на территории Кузбасса. Предложить к обсуждению следующие вопросы:

* необходимостьи возможность установления для недропользователей промежуточных, обязательных периодов для рекультивации;
* целесообразность введения планового, поэтапного проведения рекультивационных мероприятий для недропользователей, с учетом технического проекта на освоение месторождения и планов развития горных работ (т.е. выполнение рекультивации параллельно с освоением участков недр, по окончанию отдельных этапов освоения и т.д.);
* возможности установления для недропользователей обязательных сроков (графика) рекультивации в зависимости от условий и порядка отработки участков недр, предусмотренных в проекте;
* введение обязанности корректировать график, сроки и порядок проведения рекультивации при внесении изменений в технические проекты освоения месторождений (в соответствии с такими изменениями);
* введение права контролирующих органов вносить предписания о корректировке хозяйственной деятельности природопользователя, его планов по срокам начала рекультивационных мероприятий;
* установить перечень рекомендуемых методик рекультивации нарушенных земель.

1. Минприроды Кузбасса/ Минуглепрому Кузбасса:
   1. Обратиться в Правительство Кузбасса с подробным изложением существующих проблем в рассматриваемой сфере;
   2. Обратиться в Правительство Кузбасса с предложением о финансировании мероприятий, направленных на восстановление нарушенных земель;
   3. Предоставить в прокуратуру Кемеровской области информацию о всех случаях нарушения требований законодательства, связанных с рекультивацией земель;
   4. Разработать перечень мер, способствующих реализации одобренных Распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области от 10.08.2017 № 357-р Методических рекомендаций на территории Кемеровской области недропользователями, ведущими деятельность на территории Кузбасса.
2. Прокуратуре Кемеровской области:
   1. Рассмотреть вопрос о проведении анализа состояния законности соблюдения действующего законодательства при принятии органами местного самоуправления земель после завершения процедуры рекультивации;
   2. Рассмотреть вопрос достаточности и своевременности предъявления исков о понуждении к рекультивации уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления;
   3. Рассмотреть вопрос достаточности мер, принимаемых органами публичной власти Кузбасса для установления реального размера нарушенных земель и мер по их рекультивации.
3. Управлению Росреестра:
   1. Осуществлять мониторинг состояния земель и контроль за соблюдением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, предусмотренных Положением о территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъектам РФ. [[5]](#footnote-6)
4. Росприроднадзору, РоРоьтцуабдГ ИШ Россельхознадзору:

Продолжить осуществлять надзор за соблюдением земельного и экологического законодательства, принимать эффективные меры по привлечению к ответственности недропользователей и обязать их провести рекультивационные мероприятия.

1. Роспотребнадзору:

Рассмотреть вопрос о проведение мероприятий по оценке санитарно-эпидемиологического состояния территорий муниципальных образований юга Кузбасса (Осинниковский городской округ, Новокузнецкий муниципальный район), на которых (либо в непосредственной близости с которыми) расположены нарушенные недропользованием нерекультивированные «брошенные» земли и принять соответствующие меры.

1. Администрациям муниципальных образований:
   1. Провести ревизию муниципальных земель, земель, собственность на которые не разграничена, включая земли фонда перераспределения земель, на предмет выявления нарушенных (нерекультивированных) земель и их владельцев (собственников) с составлением реестра;
   2. Принять меры, направленные на выявление и оформление права муниципальной собственности на оставшиеся после банкротства недропользователей «брошенные» земли, на восстановление таких земель и взыскание причиненного ущерба;
   3. Продолжить проводить муниципальный контроль по соблюдению требований земельного законодательства юридическими лицами и индивидуальными предпринимателямипри использовании земель, выделенных под недропользование и подлежащих рекультивации;
   4. Осуществлять взаимодействие с органами государственного земельного контроля,органами прокуратуры, иными органами и должностными лицами, чьядеятельность связана с реализацией функций в области государственногоземельного контроля;
   5. Разработать муниципальные программы по рекультивации земель и/или подготовить предложения по разработке соответствующей региональной программы на уровне Кемеровской области.

1. Распоряжение Правительства Кемеровской области-Кузбасса от 03.12.2021 № 707-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 30.12.2020 № 877-р «Об утверждении паспорта Кемеровской области - Кузбасса». [↑](#footnote-ref-2)
2. Приказ Минсельхоза России от 04.05.2010 № 150 «Об утверждении Порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения», Приказ Минсельхоза России от 06.07.2017 № 325 «Об утверждении Методики расчета показателя почвенного плодородия в субъекте Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-3)
3. ГОСТ Р 59057-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Земли. Общие требования по рекультивации нарушенных земель (п. 8.2.1). [↑](#footnote-ref-4)
4. Распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 10.08.2017 N 357-р «О Методических рекомендациях по рекультивации нарушенных земель». [↑](#footnote-ref-5)
5. Приказ Росреестра от 30.05.2016 №П/0263 «Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъектам Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-6)