

УДК [622.85:504.06]:332.025.13(571.62)

DOI: 10.25635/2313-1586.2019.02.151

Липина Любовь Николаевна

кандидат технических наук,
старший научный сотрудник,
Институт горного дела ДВО РАН,
680000, г. Хабаровск, ул. Тургенева, 51
e-mail: geo-lipina@rambler.ru

Lipina Lubov N.

Candidate of Engineering Sciences,
Senior Researcher,
Institute of Mining, FEB RAS,
Khabarovsk, 51 Turgeneva Str.
e-mail: geo-lipina@rambler.ru

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО
НАДЗОРА В ГОРНОПРОМЫШЛЕННЫХ
РАЙОНАХ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ****SOME PROBLEMS
OF LAND SUPERVISION
IN MINING AREAS
OF Khabarovsk Krai***Аннотация:*

Обзорно рассмотрены некоторые проблемы земельного надзора, возникающие в результате взаимодействия с горно-обогатительными комбинатами, которые оказывают негативное влияние на окружающую среду. Результатом воздействия стало сокращение продуктивных земель и увеличение земель нарушенными горными работами. Горнопромышленная территория включает в себя горный и земельный отводы (земельные участки для разработки полезных ископаемых, для инфраструктуры), а также зоны с особыми условиями использования территорий, возникающие при разработке месторождений. Действенным механизмом, призванным осуществлять контроль за качественным состоянием и использованием земельного фонда, является мониторинг земель, находящихся в зоне влияния горно-обогатительных комбинатов, который представляет собой составную часть государственного мониторинга земель. Разумное использование земель и их охрана во многом зависят от эффективности надзорной деятельности, соблюдения земельных прав, нарушение которых нередко допускается на практике. Поэтому необходим государственный земельный и экологический надзор за состоянием земель в горнопромышленных районах.

Ключевые слова: Росприроднадзор, Росреестр, земельный надзор, экологический надзор, рекультивация, окружающая среда

Abstract:

The paper reviews the problems of land supervision that arise as a result of the environmental impact of mining and processing plants. The result of the impact was a reduction in productive land and an increase in land disturbed by mining operations. The mining territory includes the mining and land allotment (land plots for mining and infrastructure), as well as the special zones arising from mining. An effective mechanism to control the quality and use of the land fund is the monitoring of land in the impact zone of mining and processing plants, which is an integral part of the state monitoring of land. The rational use and protection of land depends to a large extent on the effectiveness of supervision activities and the observance of land rights, which are often violated in practice. So it is required to provide the state land and environmental supervision of land conditions in mining areas.

Key words: Rosprirodnadzor, Rosreestr, land supervision, environmental supervision, reclamation, environment.

Введение

Развитие горнопромышленных комплексов на территории Хабаровского края приводит к увеличению изъятия из оборота продуктивных земель (в основном земель лесного фонда). Земля имеет особую социальную ценность и значимость и как природный ресурс, и как территория, и как объект недвижимости. Использование земельных ресурсов – это необходимое условие для хозяйственной деятельности горно-обогатительных комбинатов. Горнопромышленная территория включает в себя горный и земельный отводы (земельные участки для разработки полезных ископаемых, для инфраструктуры), а также зоны с особыми условиями использования территорий, возникающие при разработке месторождений. Поэтому необходимо уделять особое внимание земельному

контролю (государственному земельному и экологическому надзору), что свидетельствует об актуальности данной статьи.

Несмотря на множество действующих законов, указов, постановлений и других нормативно-правовых актов по охране окружающей среды (ОС) и рациональному использованию природных ресурсов в последнее время в нашей стране, в том числе и в Хабаровском крае, продолжается наращивание не всегда контролируемого освоения минеральных ресурсов. Это приводит к резкому истощению их запасов и дальнейшему ухудшению экологической обстановки в регионе. Известно, что горное производство оказывает негативное воздействие на ОС [1], накоплены огромные объемы отвальных минеральных отходов, особенно хвостов обогащения, которые представляют собой опасные и долговременные источники загрязнения ОС и занимают обширные земельные участки. Например, отходы добычи полезных ископаемых в Хабаровском крае составили в 2015 г. 98,48 % (98,013 млн т в год) от всех образующихся отходов в крае.

Разумное использование земель и их охрана во многом зависят от эффективности надзорной деятельности, необходимой для обеспечения законности и правопорядка, соблюдения земельных прав, нарушение которых нередко допускается на практике. Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы могут использовать земельные участки, не затрагивая интересов государства — собственника недр, а недропользование без землепользования невозможно. В связи с этим необходим постоянный государственный земельный и экологический надзор за состоянием земель в горнопромышленных районах.

Изложение рассматриваемых вопросов

Согласно Земельному Кодексу РФ, под государственным земельным и экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства РФ, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность [2].

Государственный земельный надзор осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и ее территориальные органы в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном земельном надзоре» [3]. В свою очередь, Государственный экологический надзор осуществляется Росприроднадзором (РПН) и его территориальными органами в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом надзоре» [4]. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (ФГЭН), определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев, которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2015 № 903.

На территории Хабаровского края (по состоянию на 01.01.2019) поставлены на федеральный государственный учет 960 объектов, в том числе по категориям: I категория – 48 (5 %); II категория – 327 (34 %); III категория – 405 (42,2 %); IV категория – 180 (18,8 %). В целях реализации постановлений Правительства РФ [5] на основании рискориентированного подхода должны быть присвоены категории риска всем объектам. В зависимости от присвоенной РПН категории риска осуществляется следующая периодичность проведения плановых выездных проверок: категория «чрезвычайно высокий риск» – не чаще 1-го раза в год; «высокий риск» – не чаще 1 – 2-х раз в год; «значительный риск» – не более 1-го раза в три года; «средний риск» – не более 1-го раза в четыре года. К категории чрезвычайно высокого риска относятся объекты, связанные с добычей и подготовкой руд драгоценных металлов (за исключением песков драгоценных

металлов). Из этого следует, что предприятия, добывающие цветные металлы из россыпей, относятся к категории среднего риска. Однако разработка россыпей в основном ведется в долинах малых рек (1 – 4-го порядка), ее воздействие на локальные участки речных долин состоит в полном уничтожении биотической части биоценозов и геоморфологической трансформации русел, днищ и склонов речных долин. Это обстоятельство РПН вводит в заблуждение при присвоении предприятиям категории риска: любая проверка может выявить нарушения природоохранного законодательства.

В табл. 1 представлены основные нарушения земельного законодательства РФ, выявляемые надзорными органами в Хабаровском крае.

Таблица 1

**Основные нарушения земельного законодательства РФ,
выявляемые надзорными органами в Хабаровском крае за 2018 г.**

Выявленные основные нарушения (Статья КоАП РФ)	
<i>Росреестр</i>	<i>Росприроднадзор</i>
Ст. 7.1 Самовольное занятие земельного участка	Ст. 8.6 ч. 1 - Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы
Ст. 7.3 Непереоформление права постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом	Ст. 8.7 ч. 2 - Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые
Ст. 8.8 Неиспользование, нецелевое использование земельных участков, земель	Ст. 19.5 ч. 1 - Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль об устранении нарушений законодательства
Ст. 19.9 Нарушение порядка предоставления земельных участков	Ст. 20.25 ч. 1 - Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом
Ст. 19.5 Невыполнение в срок законного предписания	

Формы земельного надзора подразумевают, кроме принятия мер по пресечению устранения последствий выявленных нарушений, систематические наблюдения (анализ правовых актов, административное обследование), а также внеплановые проверки. Внеплановые проверки проводятся в случаях:

- истечения срока исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;
- получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан письменных заявлений и других доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

В настоящее время необходимо перейти к эффективной организации и осуществлению контроля с применением натуральных наблюдений (с применением новых геодезических приборов), использованием материалов дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ), в том числе беспилотных летательных аппаратов (БЛА), в результате чего происходит переход к эффективной системе управления земельными ресурсами.

Есть положительный опыт использования БЛА в других регионах, например, в

Удмуртской республике был применен в 2017 г. ZALA AERO для выявления нарушений земельного законодательства, причем разрешение на проведение аэросъемки у собственников и арендаторов не требуется. Поэтому применение БЛА на территории Хабаровского края для целей земельного надзора необходимо, особенно при разработке россыпных месторождений цветных металлов из-за труднодоступности, сложности рельефа и др. Применение БЛА – это решение некоторых проблем в регионе для проведения земельного надзора в труднодоступных районах, но пока оно сдерживается слабо организованной подготовкой специалистов при производстве аэрофотосъемки, а также недостаточной нормативно-правовой базой, обеспечивающей выполнение съемки (интеграция БЛА в единое воздушное пространство). Поэтому чаще используется при проведении земельного контроля (систематического наблюдения) визуальный осмотр либо облет территории (чаще с вертолета), при которых сложно идентифицировать границы земельных участков и горных отводов. В настоящее время объемы горных работ в регионе увеличиваются, под отвалы уходит 10 – 15 га в год. В Хабаровском крае по данным федерального статистического наблюдения по форме № 2-ТП (рекультивация) по состоянию на 01.01.2017 числилось 9230,55 га нарушенных земель [6], в том числе при разработке месторождений полезных ископаемых – 91 %, остальные 9 % при строительных, изыскательских и других работах.

Восстановление нарушенных земель должно осуществляться в соответствии с проектом рекультивации, разработанным недропользователем и согласованным с Росреестром. Восстановительные работы после окончания разработок месторождения (рекультивация) – это затратные проекты, поэтому многие предприятия работы по реабилитации земель не проводят либо проводят частично. Примером может служить Солнечный ГОК, который не эксплуатируется около 10 лет (предприятие было признано банкротом). В настоящее время обезвоженное хвостохранилище (один из объектов бывшего ГОКа), является основным источником загрязнения близлежащего населенного пункта, реабилитационные работы планируется проводить в ближайшее время за счет налогоплательщиков, так как экологическая ситуация в этом регионе оценивается как критическая. Российским законодательством предусмотрено за невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв наложение административного штрафа [7]. Правила проведения рекультивации и консервации земель установлены Правительством РФ [8].

На территориях интенсивного горнопромышленного освоения все больше наблюдаются техногенно-природные или инженерно-геологические процессы, которые могут привести к медленно развивающимся природным процессам, таким как сейсмичность, опускание территорий, провалы (наиболее часто встречающиеся явления). Эти процессы иногда развиваются так стремительно, что могут быть опасными для проживания на этих территориях населения. Вследствие этого важно в целях предупреждения нарушений хозяйствующими субъектами придерживаться обязательных требований Росприроднадзора: устранять причины, факторы и условия, способствующие нарушениям обязательных требований, которые ежегодно утверждаются программами профилактики нарушений и размещаются в интернете в свободном доступе.

Следует отметить, что, несмотря на большую профилактическую работу с хозяйствующими субъектами, количество правонарушений не сокращается, при административных правонарушениях осуществляются либо предупредительные меры, либо карательные (штрафы). Но как правило в большинстве случаев административные штрафы оспариваются в основном из-за процедуры проведения проверок и сроков привлечения к ответственности.

Например, в соответствии с требованиями Федерального закона о защите прав юридических лиц проведение проверок возможно не чаще чем раз в три года, при этом необходимо получать согласование с прокуратурой, сопоставления с проверками муници-

пального и иных видов контроля и надзора [9]. В связи с разногласиями в законодательстве проведение проверок усложняется, количество внеплановых проверок сократилось по сравнению с прошлым годом.

В свою очередь, органы местного самоуправления, несмотря на соглашение о взаимодействии, не учитывают важность государственного земельного надзора и уделяют решению проблем в этом направлении небольшое количество времени. Порядок осуществления муниципального земельного контроля на территории Хабаровского края регулируется постановлением Правительства №136-пр от 11.06.2015 (с изменениями на 12.10.2018), однако процедура проверок сложна в основном по причине невозможности их проведения из-за уклонения собственников, арендаторов земельных участков от участия в предстоящей проверке. Поэтому для благополучия граждан, проживающих в районах горнопромышленного освоения (в Хабаровском – это крае в основном градообразующие предприятиями), необходимо прийти к общему пониманию и взаимодействию как собственникам и арендаторам земельных участков, так и органам государственной и муниципальной власти, чтобы разумно использовать земельные ресурсы.

Заключение

На данном этапе необходимо организациям, осуществляющим государственный земельный надзор в Хабаровском крае, перейти к эффективной организации и осуществлению контроля с применением натуральных наблюдений (с применением новых геодезических приборов), использованием материалов дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ), в результате чего можно осуществить переход к эффективной системе управления земельными ресурсами, поскольку ее важным звеном является государственный земельный надзор. Проведение мероприятий по его осуществлению должно быть направлено в горнопромышленных районах на достижение основной цели – рационального использования и охраны земель для улучшения качества жизни населения в этих районах.

Литература

1. Грехнев Н.И. Научно-методические аспекты оценки экологических рисков / Н.И. Грехнев, Л.Н. Липина // Экологические системы и приборы. - 2015 – № 2. – С. 42 - 51.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., внесенными на 01.01.2016).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476 (ред. 28.02.2019) «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов правительства».
4. Постановление Правительства Российской Федерации № 426 от 08.05.2014 года «О федеральном государственном экологическом надзоре» / Собрание законодательства Российской Федерации. – № 20. – 2014.
5. Постановление Правительства Российской Федерации № 806 от 17.08.2016 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
6. Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Хабаровского края в 2017 году. – 2018. – 250 с.
7. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 06.02.2019).
8. Постановление Правительства РФ № 800 от 10.07.2018 г. «О Проведении рекультивации и консервации земель».
9. Федеральный закон № 294-ФЗ от 18.07.2011 «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». От 26.12.2008 (последняя редакция).