

Н. И. Балакай (ФГНУ «РосНИИПМ»)

ПРОВЕДЕНИЕ ПРОТИВОЭРОЗИОННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ – ПЕРВООЧЕРЕДНАЯ ЗАДАЧА ОХРАНЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

В статье рассматриваются существующие нормативно-правовые акты, регламентирующие использование сельскохозяйственных земель, охрану окружающей среды и почвы от деградации и обосновывается необходимость принятия новых нормативных документов. Представлено краткое содержание «Положения о проведении противоэрозионных мероприятий», устанавливающего правила проведения противоэрозионных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения и ответственность землепользователей за охрану почв от эрозии в соответствии с земельным законодательством.

Ключевые слова: плодородие, почва, эрозия, мероприятия, закон, положение.

N. I. Balakay

CARRYING OUT OF ANTI-EROSION MEASURES IS THE PRIORITY TASK FOR AGRICULTURAL LAND PROTECTION

The article deals with the existing normative legal acts of governing the use of agricultural land, environmental protection and soil from degradation and the need for new regulations. Developed by «Regulations about carrying out for anti-erosion measures» is normative legal act establishing rules of carrying out for anti-erosion actions on the agricultural purpose earths and responsibility of land users for protection of soils from erosion according to the ground legislation.

Keywords: fertility, soil, erosion, actions, the law, regulations.

Россия располагает огромными земельными ресурсами, но это богатство страны используется крайне неэффективно. Прогрессирующая деградация почвенного покрова в Российской Федерации остается одной из самых острых проблем земледелия. Сельскохозяйственные угодья занимают только 13 % площади земельного фонда страны и имеют тенденцию к сокращению. За период с 1990 по 2009 гг. выбыло из сельскохозяйственного оборота 25,6 млн га сельхозугодий, в т.ч. пашни – 8,2 млн га [1].

Происходит ухудшение качественного состояния сельскохозяйственных угодий, увеличивается площадь эродированных земель, годовой прирост которых составляет 0,4-1,5 млн га. Подвержено водной и ветровой

эрозии 70 % пашни. Снижение урожаев на эродированных почвах составляет 34-47 %. В результате недобор земледельческой продукции в пересчете на зерно составляет примерно 47 млн т [2].

В ст. 9 Конституции РФ сказано, что земля используется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Поэтому правовое регулирование охраны земель представляет собой форму обеспечения публичных интересов [3].

Регламентирование использования земель сельскохозяйственного назначения осуществляется следующими законодательными актами: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; ФЗ от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»; ФЗ от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»; ФЗ от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»; ФЗ от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих использование мелиорированных земель, охрану окружающей среды и почвы от деградации, показал, что среди законов РФ в этой области основным является федеральный закон «О мелиорации земель» [4].

Данный закон последовательно устанавливает правовые основы деятельности в области мелиорации земель, определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию деятельности в области мелиорации земель, обеспечивающих эффективное использование и охрану земель сельскохозяйственного назначения. Согласно ст. 18, контроль состояния мелиорированных земель осуществляется органами исполнительной власти, при этом подзаконные акты или нормативные документы, регламентирующие нормативы и показатели состояния мелиорированных земель, а также эффективность их использования, отсутствуют.

Такое же положение и с другими законами и нормативами. Существует ряд нормативно-правовых документов в данной сфере регулирования, однако они содержат только отдельные пункты, касающиеся охраны земель.

Так, в «Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации» [5], принятый в 1998 году на основе рекомендаций Конференции ООН по окружающей среде и развитию, определяющих принципы согласованной политики устойчивого развития мирового сообщества и сохранения экосистемы Земли, было включено свыше 150 важнейших мероприятий по улучшению экологии на земном шаре, в том числе, – по снижению антропогенного воздействия на окружающую природную среду, а также административные и экономические методы предотвращения загрязнения окружающей природной среды и охраны почв от эрозии. Отмечена особая опасность для экологического состояния сельскохозяйственных земель – снижение общего уровня культуры земледелия и невыполнение обязательных почвозащитных и иных природоохранных мероприятий.

Ранее разработанные «Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязненных земель» (утв. Роскомземом 28 декабря 1994 г., Минсельхозпродом РФ 26 января 1995 г.) предназначены для выявления деградированных и загрязненных земель путем обследований предприятиями, организациями и лицами, получившими лицензии на эти обследования в органах Минприроды России и Роскомзема. Целью обследования, согласно методическим указаниям, является выявление деградированных и загрязненных земель с установлением степени их деградации (загрязнения), в том числе – земель эродированных, засоленных, заболоченных (в результате подтопления или нарушения экологических требований); земель, подверженных опустыниванию, имеющих просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых или других вмешательств

человека; пастбищ с нарушением почвенно-растительного покрова; агрогенно-истощенных земель [6].

Согласно «Инструкции о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство объектов мелиорации», к объектам мелиорации земель относятся земельные участки или массивы, на которых выполняются противоэрозионные мероприятия, агролесомелиоративные, культуртехнические и химические мелиорации, в которых предусмотрены мероприятия по охране земель.

В ранее принятых методических указаниях «Определение основных понятий видов нарушений земельного законодательства», а также в «Инструкции по организации и осуществлению госземконтроля органами Минприроды России» отмечается, что невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, влечет за собой административную ответственность хозяйствующих субъектов.

Вопросам защиты почвы от водной и ветровой эрозии в России уделялось большое внимание. Об этом свидетельствуют положения, изложенные в Постановлении СМ РСФСР от 5 июля 1967 г. № 503 «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии в РСФСР», в приказе Минприроды России от 25 мая 1994 г. № 160, а ответственность за неисполнение предписаний госземинспекторов отражено в Указе Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 и приказе Госстроя России от 2 августа 1999 г. № 18.

Реформы земельных отношений последних лет в России не привели к улучшению использования земель и снижению неблагоприятных антропогенных воздействий на почвенный покров. Результатом этого стало активное развитие процессов эрозии и опустынивания сельскохозяйственных угодий.

В целях предотвращения негативных последствий по использованию земель «Земельный Кодекс РФ» в ст. 13 закрепляет обязанность собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот, сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель и др. [7].

Постановление Правительства РФ № 689 от 15 ноября 2006 г. «О государственном земельном контроле» устанавливает порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и их территориальными органами. Контроль осуществляется на основе существующих нормативных и методических документов.

Задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Функции контроля по выполнению требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, выполняют Россельхознадзор, Росприроднадзор, Роска-

дастр и отделы по контролю использования земельных ресурсов муниципальных образований.

Регламентирование деятельности государственных уполномоченных органов по контролю состояния и степени деградации почв от водной и ветровой эрозии осуществлялось до 2010 года, согласно разработанному в ФГНУ «РосНИИПМ» «Положению о проведении противоэрозионных мероприятий», утвержденному Приказом Минсельхоза России от 30 декабря 2008 г. № 593 [8]. Положение было направлено на регулирование прав и обязанностей органов, осуществляющих контроль проведения хозяйствующими субъектами противоэрозионных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции.

Однако, вступление в силу Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» и ужесточение требований по сохранению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения потребовали от хозяйствующих на земле субъектов выполнения дополнительных мероприятий по охране земель и эффективному их использованию, в том числе, – по охране почв от эрозии. В связи с этим возникла необходимость в доработке «Положения о проведении противоэрозионных мероприятий».

В новой редакции Положения с учетом современных требований к земельным отношениям представлены обоснование необходимости проведения противоэрозионных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения, определены права и обязанности государственных уполномоченных органов по контролю проведения противоэрозионных мероприятий, регламентирован порядок осуществления контроля, а также определена ответственность собственников земельных участков за несоблю-

дение требований по охране почв от эрозии в соответствии с законодательством РФ.

Положение является нормативно-правовым документом, регламентирующим правила проведения противоэрозионных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения. Проведение противоэрозионных мероприятий с учетом требований данного документа позволит обеспечить контроль над интенсивностью проявления эрозионных процессов и подобрать систему противоэрозионных мероприятий эффективно противодействующих смыву почвы и стоку талых и дождевых вод, способствующим улучшению экологического состояния эродированных земель сельскохозяйственного назначения и повышению их плодородия.

Невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв – необоснованное сокращение или невыполнение предусмотренных соответствующими решениями и проектными материалами объемов агротехнических, лесомелиоративных, гидротехнических, мелиоративных и других работ, финансируемых за счет бюджета или внебюджетных фондов, – несет за собой административную ответственность хозяйствующих субъектов.

Приоритет охраны природных ресурсов основывается на их невосполнимости, часто невозможности их восстановления при нерациональном использовании. Поэтому государство в обязательном порядке должно проводить политику, направленную на защиту земель. Как следствие, сам процесс использования земель всегда должен быть вторичным и осуществляться после выполнения мероприятий по охране земель (или одновременно с ними). Поэтому реализация «Положения о проведении противоэрозионных мероприятий» является первоочередной задачей в сельскохозяйственном производстве.

Таким образом, совершенствование нормативно-правовых актов является основным направлением реализации земельного законодательства в области охраны плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения от эрозии. Разработанное «Положение о проведении противоэрозионных мероприятий» может быть использовано как основа для разработки нормативно-методического обеспечения проектными, природоохранными, землеустроительными и водохозяйственными организациями, а также уполномоченными государственными органами для контроля состояния и эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения.

Список использованных источников

1 Задачи сельскохозяйственных и водохозяйственных организаций по повышению плодородия земель в России: информ. сб. – М.: Управление «Плодородие», 2006. – 104 с.

2 Совершенствование мер борьбы с водной эрозией: тез. докл. Всесоюз. совещ. – М.: Изд-во МГУ, 1977. – 129 с.

3 Конституция РФ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – 445 с.

4 О мелиорации земель: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ: по состоянию на 30 декабря 2008 г. // Гарант Эксперт 2011 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2011.

5 Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 гг.: принят на заседании Правительства Российской Федерации № 41 от 12 ноября 1998 г. // Гарант Эксперт 2011 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2011.

6 Методические рекомендации по выявлению деградированных и загрязненных земель: утв. Роскомземом 28 декабря 1994 г., Минсельхозпродом РФ 26 января 1995 г.; Минприроды РФ 15 февраля 1995 г. // Гарант Эксперт 2011 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2011.

7 Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: по состоянию на 5 апреля 2011 г. // Гарант Эксперт 2011 [Электронный ресурс]. – НПП «Гарант-Сервис», 2011.

8 Положение о проведении противоэрозионных мероприятий: утв. Приказом Минсельхоза России от 30 декабря 2008 г. № 593 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_146841.html, 2011.