

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

В.Н. Харьков

На основе анализа конституционных норм, норм земельного законодательства Российской Федерации в статье рассмотрены актуальные вопросы совершенствования законодательства об охране земель в Российской Федерации

Ключевые слова: обеспечение охраны земельных ресурсов; обеспечение рационального и эффективного использования земель; земельное законодательство Российской Федерации

Гарантированное российским законодательством право пользования землей призвано обеспечить основы жизнедеятельности человека и направлено на создание условий для достойной жизни и свободного развития личности в соответствии с провозглашенными в Конституции РФ целями политики Российской Федерации как правового и социального государства.

Статьей 9 Конституции РФ установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанная конституционная норма находится в главе I «Основы конституционного строя» и является определяющей для характера регулирования условий и порядка пользования землей в соответствии со ст. 16 Конституции РФ, закрепившей, что положения главы I Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации [1].

В современной научной литературе справедливо отмечается, что положения первой главы Конституции России занимают главное место в иерархии конституционных норм и обладают особой правовой природой. В связи с чем, другие конституционные нормы конкретизируют соответствующие положения первой главы, и эти принципы являются рамками, пределы которых определяют смысл и содержание всех иных правовых норм [2].

В связи с этим, одним из главных направлений развития земельного законодательства как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, является обеспечение охраны, рационального и эффективного использования земельных ресурсов – главного богатства и достояния народов Российской Федерации.

Особую значимость проблемы охраны земель приобрели в связи с ухудшением экологического состояния земельных ресурсов, сокращением площади плодородных земель, используемых в сельскохозяйственном производстве. Рассматривая проблему охраны земель в ретроспективном аспекте, следует отметить, что качественное ухудшение земельных ресурсов, сокращение площадей сельскохозяйственных земель не является «отличительной чертой» современности. В научных работах советского

периода приводились данные о том, что в СССР 70% пашни (160 млн. га из 228 млн. га) было охвачено эрозией [3]. Для указанного исторического периода также характерно и уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения. Так, в литературе приводился пример о списании правительством РСФСР миллиона гектаров сельскохозяйственных земель [4].

Изменение государственного устройства на территории бывшего СССР не привело к коренному улучшению земельных ресурсов. 14.12.1993 в Совете Безопасности Российской Федерации был рассмотрен вопрос «О мерах по предотвращению деградации почв России с целью снижения угрозы национальной безопасности», и отмечалось, что одной из причин деградации почв является истощающее использование земель [5].

В Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 году [6] (далее – Доклад) указано, что в соответствии с данными государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды практически во всех субъектах Российской Федерации продолжается тенденция по ухудшению состояния земель. Среди опасных негативных процессов на территории Российской Федерации в Докладе отмечаются интенсивное развитие эрозии, дефляция, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота.

В частности, согласно данным, содержащимся в Докладе, на 01.01.2012 площадь земель сельскохозяйственного назначения составила 389,0 млн. га. В сравнении с предшествующим годом площадь этой категории земель в составе земельного фонда Российской Федерации уменьшилась на 4,4 млн. га.

В Докладе отмечено, что продолжает оставаться актуальной проблема отсутствия финансовых средств у производителей сельскохозяйственной продукции, в связи с чем не выполняются мероприятия по сохранению и повышению плодородия почв, не соблюдается порядок проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных мероприятий, допускается длительное неиспользование земель и др., что в результате приводит к потере продуктивности ценных земель, зарастанию их кустарником и лесом или к деградации.

Также в Докладе указано, что за отчетный период повсеместно отмечался добровольный отказ сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и других производителей сельскохозяйственной продукции от предоставленных земель, что связано с неудовлетворительным экономическим состоянием землепользователей.

Продолжается ликвидация сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств. При этом часто нерешенным оставался вопрос дальнейшей судьбы земельных участков. Вследствие этого в кадастровых документах сведения о таких земельных участках продолжали

учитываться как земли сельскохозяйственного назначения, используемые теми или иными юридическими и физическими лицами для сельскохозяйственного производства. По данным статистических наблюдений, общая площадь земельных участков, принадлежащих ликвидированным в результате банкротства сельскохозяйственным организациям, но числящихся за этими организациями в государственном кадастре недвижимости, по состоянию на 01.01.2012 составила 16,9 млн. га.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что не удалось преодолеть негативную тенденцию к выбытию из оборота продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, что было охарактеризовано Правительством РФ как одна из угроз не только продовольственной, но и геополитической безопасности России [7]. Вопросы состояния земель в свете задач по обеспечению благоприятного состояния окружающей среды неоднократно поднимались на заседаниях президиума Государственного совета Российской Федерации [8], что свидетельствует об особой актуальности проблем охраны земель.

Правовой институт охраны земель имеет давнюю историю становления. В ст. 13 Основ земельного законодательства Союза ССР 1968 года [9] закреплялись требования по охране земель и повышению плодородия почв. В частности, указывалось, что землепользователи обязаны проводить эффективные меры по повышению плодородия почв, осуществлять комплекс организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий по предотвращению ветровой и водной эрозии почв, не допускать засоления, заболачивания, загрязнения земель, зарастания их сорняками, а также других процессов, ухудшающих состояние почв. Кроме того, мероприятия по мелиорации и охране земель, полезащитному лесоразведению, по борьбе с эрозией почв и другие меры, направленные на коренное улучшение земель, предусматриваются в государственных планах экономического и социального развития и осуществляются соответствующими министерствами, государственными Комитетами, ведомствами и землепользователями.

Основы указали, что специальной охране подлежат сельскохозяйственные угодья, особенно орошаемые и осушенные земли; колхозы, совхозы, другие предприятия, организации и учреждения, пользующиеся землями сельскохозяйственного назначения, обязаны охранять, восстанавливать и повышать плодородие почв. Соответственно, в Земельном кодексе РСФСР 1970 года [10] охране земель и повышению плодородия была посвящена 4 глава (ст.ст. 27-30).

Аналогичные по цели правового регулирования требования по охране земель были предусмотрены в Разделе X (ст.ст. 41-44) Основ законодательства СССР и союзных республик о земле 1990 года [11], а также в Разделе IX (ст.ст. 100-106) Земельного кодекса РСФСР 1991 года [12].

В действующем земельном законодательстве нормы об охране земель также нашли свое закрепление. В частности, в п. 2 ч. 1 ст. 1 Земельного

кодекса РФ в качестве основного принципа земельного законодательства указан 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.

Другими основными принципами земельного законодательства указаны: участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством (п. 4 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ); приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (п. 6 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Специальные нормы об охране земель содержатся во второй главе Земельного кодекса РФ. В частности, в ст. 12 указано, что земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. В качестве целей охраны земель определены: предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности; обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Статья 13 ЗК РФ раскрывает содержание охраны земель. В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны 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, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель; защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям); ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; сохранению достигнутого уровня мелиорации; рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель. Также в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Для повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах (ч. 8 ст. 13 ЗК РФ).

Сравнительный анализ действующих норм земельного законодательства об охране земель с аналогичными нормами советского земельного законодательства показывает определенную преемственность, особенно в части требований по охране земель сельскохозяйственного назначения. В то же время характерной особенностью института охраны земель на современном этапе развития законодательства является его межотраслевой (комплексный) характер.

Как было отмечено выше, базовые принципы охраны земель как природного объекта и природного ресурса закреплены в Конституции России. Основные требования по охране земель как важнейшего природного ресурса нашли свое отражение не только в земельном, но и в природоохранном и природоресурсном законодательстве.

Так, в Федеральном законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [13] предусмотрен ряд природоохранных требований при осуществлении землепользования. В частности, в соответствии со ст. 37 закона при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 40 закона устанавливает требования в области охраны

окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики. Так, при размещении указанных объектов должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды.

Статья 42 закона содержит требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения, которые состоят в проведении мероприятий по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Установлено, что объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

Статья 43 закона предусматривает, что при осуществлении мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений должны приниматься меры по охране водных объектов, земель, почв, лесов и иной растительности, животных и других организмов, а также предупреждению другого негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении мелиоративных мероприятий; мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем.

Следует отметить, что рекультивация земель включена в содержание охраны земель (п. 6 ч. 1 ст. 13 ЗК РФ), ее проведение является обязанностью, установленной земельным законодательством (ст.ст. 22, 78, 88 ЗК РФ). Основания и порядок проведения мелиоративных мероприятий также установлены земельным законодательством (ст.ст. 13, 14, 40 ЗК РФ, Федеральным законом от 10.01.1996 №4-ФЗ «О мелиорации земель»).

Ряд требований в части порядка пользования землей при эксплуатации других природных ресурсов закреплен в природоресурсном законодательстве (ст.ст. 6, 8, 11, 59, 60, 65 Водного кодекса РФ, ст.ст. 6-8, 11 Лесного кодекса РФ и др.). И если при эксплуатации иных природных ресурсов соответствующие требования в отношении земель имеют соподчиненный характер (для обеспечения эксплуатации других природных ресурсов), то все требования, имеющие целью охрану земель, на наш взгляд, должны быть предусмотрены Земельным кодексом РФ.

Как видно из п. 1 ч. 1 ст. 1 ЗК РФ, одним из основных принципов земельного законодательства является учет 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. Последовательное развитие данного принципа в земельном законодательстве, на наш взгляд, предполагает консолидацию природоохранных требований в отношении всех категорий земель в Земельном кодексе РФ, что и подразумевает в собственном смысле кодификация законодательства.

Современное состояние земельных ресурсов со всей очевидностью свидетельствует о недостаточной эффективности действия правовых норм, имеющих целью охрану земель. Консолидация соответствующих норм в Земельном кодексе РФ позволит создать систему норм, предусматривающую исчерпывающий и, в значительной степени, универсальный перечень требований по охране земель при осуществлении всех видов землепользования, что позволит повысить эффективность действия таких норм.

В научной литературе высказывалось мнение о том, что учет всех особенностей использования земель приведет к кардинальному увеличению массива правовых норм, что снизит эффективность института правовой охраны земель [14]. С указанным подходом нельзя согласиться, поскольку он не согласуется как с конституционными основами землепользования (ч. 1 ст. 9, ч. 3 ст. 36 Конституции РФ), так и с основными принципами земельного законодательства, которые были приведены выше. Именно экологизация земельного законодательства, наиболее полное закрепление требований охраны земель при осуществлении землепользования в кодифицированном законодательном акте, а также обеспечение исполнения этих требований, в совокупности, позволит повысить эффективность действия норм об охране земель.

Другим проблемным аспектом охраны земель является недостаточное экономическое стимулирование использования земель. Как отмечалось выше, ч. 8 ст. 13 ЗК РФ предусматривает возможность экономического стимулирования охраны и использования земель. Однако в современных условиях конкретные меры экономического стимулирования использования земель должны быть неотъемлемой частью института охраны земель.

Характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование охраны земли как важнейшего природного

ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления любой хозяйственной и иной деятельности. Это требование, обязательное для всех участников земельных отношений, является конституционно-правовой основой для формирования государственной земельной политики, законодательного регулирования государственного управления земельными ресурсами и порядка пользования землей, призванных обеспечить режим рационального и эффективного землепользования, а также охраны земельных ресурсов как общенационального достояния.

Соответственно, материальное стимулирование эффективного (т.е. экономически выгодного) и рационального (т.е. экологичного, соответствующего всем природоохранным требованиям) использования земель является неотъемлемой частью охраны земельных ресурсов. В связи с этим представляется совершенно недостаточным выделение бюджетных средств в рамках тех или иных государственных программ [15]. Представляется верным закрепить в федеральном земельном законодательстве постоянные меры экономического стимулирования эффективного и рационального землепользования. Применительно к землям сельскохозяйственного назначения, такими мерами могли бы стать гарантированное возмещение соответствующим землепользователям части расходов, направленных на коренное улучшение земель, а также всех затрат, связанных с вовлечением в хозяйственный оборот малопродуктивных и неиспользуемых земель, нарушенных земель, а также земельных участков, подвергшихся консервации.

Таким образом, институт охраны земель должен развиваться, на наш взгляд, в трех основных направлениях: правовом (консолидация и унификация всех природоохранных требований в отношении земли); организационном (развитие системы государственного мониторинга земель, обеспечение неуклонного выполнения всех требований по охране земель посредством государственного земельного надзора и муниципального, производственного и общественного земельного контроля); экономического стимулирования эффективного и рационального использования земель.

Список литературы

1. В литературе высказывалось мнение, что названные положения Конституции РФ выполняют функцию конституционного принципа и определяют основы конституционно-правового режима земли. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - М.: «Эксмо», 2010 // СПС «Гарант-Эксперт».
2. См.: Дурнова И.А. Правовой механизм защиты основ конституционного строя Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. – С. 3.
3. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве. – М.: Наука, 1989. – С. 7.

4. См.: Бычкова Ц.В. Совершенствование отношений собственности и вопросы земельных правоотношений / В книге: Право собственности в условиях совершенствования социализма. М.: Институт государства и права АН СССР, 1989. - С. 110.

5. Экологическая безопасность России. Вып.1. Материалы межведомственной комиссии по экологической безопасности (октябрь 1993 г. - июль 1994 г.). М., 1995. - С. 93-102.

6. См.: http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_ib_texts_of_documents?param_infoblock_document_path=infoblock-root/cc_ib_texts_of_documents/index.htm.

7. См.: Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.11.2012 №2071-р // Собр. законодательства РФ. - 2012. - №46. - Ст. 6386.

8. См. стенограммы заседаний президиума Государственного совета РФ от 27.05.2010, 09.06.2011 (<http://президент.рф>).

9. Закон СССР от 13.12.1968 №3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1968. - №51. - Ст. 485.

10. Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1970. - №28. - Ст. 581.

11. Ведомости Верховного Совета СССР. - 1990. - №10. - Ст. 129-130.

12. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - №22. - Ст. 768.

13. Собр. законодательства РФ. - 2002 - №2. - Ст. 133.

14. Иващук И.С. Правовые проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 13.

15. К примеру, см.: Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 №99 «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» // Собр. законодательства РФ. - 2006. - №10. - Ст. 1101.

В.Н. Харьков, канд. юрид. наук, тел.8(4872)-35-71-18, E-mail: KharkovVladimir@yandex.ru (Россия, Тула, ТулГУ)

LEGAL PROBLEMS OF PROTECTION OF LANDS

V.N. Kharkov

On the basis of the analysis of the constitutional norms, standards of the land legislation of the Russian Federation in article topical issues of improvement of the legislation on protection of lands in the Russian Federation are considered

Keywords: ensuring protection of land resources; ensuring rational and effective use of lands; land legislation of the Russian Federation

V.N. Kharkov, PhD. jurid. Science, tel.8 (4872) -35-71-18, E-mail: KharkovVladimir@yandex.ru (Russia, Tula, Tula State University)