

УДК 349.414(470.331)

СОХРАНЕНИЕ ПЛОДОРОДИЯ ПОЧВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ ИХ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

С.И. Кобыляченко

ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»,
Юридический факультет

Рассматриваются актуальные вопросы сохранения плодородия почв сельскохозяйственных угодий Тверской области в плоскости эффективности использования земель соответствующей категории, а также проблем нормативно-правового регулирования. Исследуются отдельные нормы подзаконных актов и актов органов местного самоуправления, регулирующие отношения, связанные с восстановлением нарушенных земель, формулируются предложения по повышению эффективности использования земель сельхозназначения в Тверской области с учётом зарубежного опыта восстановления нарушенных земель. Делается вывод о том, что решение проблемы иссякания плодородного слоя сельскохозяйственных угодий в Тверской области требует осуществления комплекса мер не только на уровне региона, но и на уровне Российской Федерации и принятия ФЗ «Об охране почв».

***Ключевые слова:** плодородный слой почвы, земли сельхозназначения, эффективность использования земель, рекультивация, проект ФЗ «Об охране почв».*

К 2011 г. в Тверской области назрела проблема иссякания плодородного слоя сельскохозяйственных угодий, под которым следует понимать верхнюю гумусированную часть почвенного профиля, обладающую благоприятными для роста растений химическими, физическими и агрохимическими свойствами¹. Сегодня Россия остается едва ли не единственной европейской страной, где в почве обрабатываемых сельхозугодий содержится гумус. Это одно из наших конкурентных преимуществ, которое, если не предпринимать никаких мер, может быть окончательно утрачено.

В настоящее время по результатам тура агрохимического обследования (по информации ФГУ ГЦАС «Тверской») содержание органического вещества в почвах Тверской области в среднем

¹ См. Приложение № 6 к Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы от 22.12.1995 № 525/67 // Справочная правовая система ГАРАНТ.

составляет 2,06 %. А значит, по предварительной оценке через 30 - 40 лет сельхозугодия области вообще могут потерять плодородный слой¹.

Воспроизводство почвенного плодородия является на сегодняшний день едва ли не основной задачей, стоящей перед сельскохозяйственной отраслью. По данным науки именно этот фактор, наряду с эффективным использованием минеральных удобрений и повышением общей культуры земледелия обеспечивает 49,8 % в структуре прироста валовой продукции растениеводства².

Следует отметить, что в качестве основного способа решения соответствующей проблемы выступает рекультивация земель, под которой следует понимать комплекс мер, направленных на восстановление продуктивности и народно-хозяйственной ценности нарушенных земель, а также на улучшение условий окружающей среды³. Однако, к сожалению, следует констатировать, что на территории Тверской области, как и в других регионах РФ, работы по рекультивации отданы на откуп землевладельцам (что следует из положения п.1 Постановления Правительства РФ от 23.02.1994 № 10 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»⁴), в связи с чем они проводятся некачественно или не проводятся вовсе.

Причиной тому выступает следующее обстоятельство. С одной стороны, землевладелец заинтересован в осуществлении мер по рекультивации собственных сельхозугодий, поскольку от этого напрямую зависит их продуктивность, а значит, и величина дохода, получаемая от использования соответствующих земель. С другой – ему приходится сталкиваться со значительными трудностями, обусловленными отсутствием необходимых финансовых средств на проведение работ по рекультивации.

Необходимо отметить, что в США подобная проблема решается путём создания специальных фондов по рекультивации земель, которые действуют как на уровне Федерации, так и в отдельных штатах. Данные фонды выделяют значительные средства на рекультивацию наиболее проблемных с точки зрения восстановления плодородного слоя почв. Средства соответствующих юридических лиц складываются из

¹ Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям. // <http://www.rshn-tver.ru/managment/departments/zemlyya/akt/selyg/>

² Там же.

³ Приложение № 6 к «Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» от 22.12.1995 № 525/67 // СПС ГАРАНТ.

⁴ Постановление Правительства РФ от 23.02.1994 № 10 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» // СПС ГАРАНТ.

платежей пользователей рекультивированных земель, добровольных взносов и пожертвований, платежей по процентам за использование средств Фонда¹.

Между тем следует признать, что заимствование такой модели финансирования мероприятий по рекультивации земель в условиях современной российской действительности представляется маловероятным. Дело в том, что в РФ финансирование подавляющего большинства мероприятий осуществляется за счёт средств соответствующих бюджетов. Следовательно, успешно функционирующая в США фондовая система финансирования мероприятий по рекультивации скорее всего окажется нежизнеспособной в нашем государстве.

В связи с этим остаётся надеется, что в ближайшем будущем ситуация с финансированием мероприятий по рекультивации земель изменится в лучшую сторону.

В настоящее время во всех муниципальных образованиях Тверской области созданы постоянные комиссии по вопросам рекультивации земель, снятия, сохранения и рационального использования плодородного слоя почвы, правовой статус и организация деятельности которых определяется соответствующими муниципально-правовыми актами. Так, например, в Конаковском районе Тверской области действует Постановление администрации Конаковского района Тверской области от 10.08.2009 № 986 «О Постоянной комиссии по вопросам рекультивации земель в МО Конаковский район». В соответствии с п. 1.1 данного акта Постоянная комиссия по вопросам рекультивации земель в МО Конаковский район создается с целью организации приемки (передачи) рекультивированных земель, земель, предоставленных на праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), а также для рассмотрения других вопросов, связанных с восстановлением нарушенных земель².

Анализируя содержание соответствующей нормы, а также п. 3.1. – 5.1. Постановления, можно прийти к выводу, что основным направлением деятельности Постоянной комиссии по вопросам рекультивации земель в МО «Конаковский район» является именно организация приёмки (передачи) рекультивированных земель и сервитутов. Указанное обстоятельство означает, что данный орган не наделён эффективными полномочиями, направленными

¹ Вылегжанина Е.Е. Восстановление нарушенных земель: мировой правовой опыт // Журнал российского права. 2002. № 6, С. 142.

² Постановление Администрации Конаковского района Тверской области от 10.08. 2009 № 986 «О Постоянной комиссии по вопросам рекультивации земель в МО «Конаковский район»» // СПС ГАРАНТ.

непосредственно на решение проблемы восстановления плодородного слоя почв. И это несмотря на то, что Основными положениями о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы от 22 декабря 1995 г. № 525/67, на основании которых создаются Постоянные комиссии по вопросам рекультивации земель в муниципальных образованиях, за соответствующими органами закреплены эффективные полномочия, которые, к сожалению, не были восприняты на муниципальном уровне.

Так, в соответствии с п. 22 Основных положений по результатам приемки рекультивированных земель Постоянная комиссия вправе не только продлить (сократить) срок восстановления плодородия почв, установленный проектом рекультивации, но и внести в органы местного самоуправления предложения об изменении целевого использования сдаваемого участка в порядке, установленном земельным законодательством.

В п. 23 указанного акта определяется, что в случае, если сдаваемые рекультивированные земельные участки требуют восстановления плодородия почв, утверждение акта производится после полного или частичного (в случаях поэтапного финансирования) перечисления необходимых средств для этих целей на расчетные (текущие) счета собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов, которым передаются указанные участки¹.

Представляется, что указанные выше нормы Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы также должны быть восприняты на уровне муниципальных образований.

В целях решения проблемы восстановления плодородного слоя сельхозугодий необходимо создание эффективной системы планирования мероприятий по восстановлению нарушенных земель. Субъект РФ, на территории которого имеются заброшенные нерекультивированные земли, должен представлять свой план рекультивации и ежегодные проекты его реализации. Каждый такой план должен содержать следующую информацию: районы, подлежащие рекультивации; цели рекультивации в этих районах; взаимосвязь районов, где будет проводиться рекультивация, и прилегающих к ним районов; характеристика проектов, требующих финансирования; правовое обеспечение; научные, технические, организационные возможности выполнения проектов.

¹ Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы от 22.12.1995 № 525/67 // СПС ГАРАНТ.

Несмотря на то, что Основными положениями о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы предусмотрено проведение учёта нарушенных земель, который заключается в сборе статистической информации о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы, видится необходимым создание общедоверительного реестра нарушенных земель, требующих восстановительных работ в первую очередь. Указанное нововведение, наряду с действующей системой учёта нарушенных земель позволит более эффективно решать проблему восстановления плодородного слоя почв.

Важным элементом механизма управления нарушенными землями в целях их восстановления и возвращения в хозяйственный оборот должна стать разработка методов вовлечения в работу по восстановлению нарушенных земель предпринимательских кругов. Как показывает зарубежный опыт, концепция управления природными ресурсами находит поддержку среди предпринимателей, поскольку она оказалась коммерчески выгодна. Это объясняется, в частности, следующим: учет экологического фактора нередко приносит ощутимую финансовую выгоду при незначительных затратах. Современная деловая этика исходит из того, что сохранение окружающей среды способно само создавать рынок (ежегодный оборот на европейском рынке в области сохранения окружающей среды оценивается более чем в 85 млн. долл. США, а на американском - более 100 млн. долл. США). Невыполнение положений законодательства может привести к потере огромных сумм¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что решение проблемы иссякания плодородного слоя сельскохозяйственных угодий в Тверской области требует осуществления комплекса мер не только на уровне региона, но и на уровне Российской Федерации. При этом, видится необходимым принятие ФЗ «Об охране почв» с целью создания правовых механизмов регулирования деятельности в области охраны почв, направленных на их сохранение, предотвращение деградации и загрязнения почв, а также на восстановление деградированных и загрязненных почв в целях обеспечения выполнения ими экологических, санитарно-гигиенических и хозяйственных функций.

Следует отметить, что проект соответствующего ФЗ «Об охране почв» уже разработан. Данным законопроектом регламентируются основы государственного регулирования и организации деятельности в области охраны почв, контроль в области охраны почв, экономический механизм регулирования деятельности в области охраны почв,

¹ Вылегжанина Е.Е. Указ. соч. С. 148.

ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации, а также международное сотрудничество в этой области¹.

В указанном законопроекте даётся правовое определение понятия почвы как самостоятельного природного объекта. В нём также установлены правовые основы нормирования в области охраны почв, введен государственный учет деградированных и загрязненных почв, установлены требования к различным видам деятельности, направленные на предотвращение деградации и загрязнения почв, а также требования к восстановлению деградированных и загрязненных почв, снятию, сохранению и использованию плодородного слоя почвы, регламентируется проведение обследований состояния почв и выявление деградированных и загрязненных почв, определен механизм охраны эталонных, редких и находящихся под угрозой исчезновения почв².

В связи с этим представляется, что принятие ФЗ «Об охране почв» в совокупности с реализацией указанных в настоящей работе предложений поспособствует повышению эффективности использования в том числе и земель сельхозназначения, а значит, решение проблемы сохранения плодородного слоя сельхозугодий в Тверской области наконец-то сможет сдвинуться с мёртвой точки.

Список литературы

1. Вылегжанина Е.Е. Восстановление нарушенных земель: мировой правовой опыт // Журнал российского права. 2002. № 6.

PRESERVATION OF SOIL FERTILITY OF AGRICULTURAL LANDS IN THE TVER REGION AS THE CONDITION OF THEIR EFFECTIVE USE

S.I. Kobylyachenko

*Tver State University,
Law Department*

The actual issues of preservation of soil fertility of agricultural lands of the Tver region are considered by the autor in this article from the position of the effective use of this category of land, as well as problems of legal regulation. The autor researches rules of bylaws and acts of local governments regulating relations of the restoration of disturbed lands; he also defines the suggestions for improving the effective use of agricultural land in the Tver region according to the foreign experience of the restoration of disturbed lands. The

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об охране почв» // http://www.istroy.ru/govdoc/komitet/po_prirodnym_resursam_prirodopolzovaniyu_i_yekologii/law/83224-3/doc/2745.html.

² См. Там же.

author draws a conclusion that the problem of drying out soil fertility of agricultural lands in the Tver region depends of the implementation of measures not only at the regional level but also at the federal level and requires the adoption of the Federal Law «On Protection of Soil».

Keywords: *fertile stratum of soil, agricultural lands, efficiency of land use, reclamation, project of the Federal Law «On Protection of Soil».*

Об авторе:

КОБЫЛЯЧЕНКО Святослав Игоревич – студент 4 курса юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: and_690@mail.ru.