

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПОЧВ: СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Д.М. Хомяков¹, В.М. Тарбаева²

¹ ФГБУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
Москва, khom@soil.msu.ru

² Межрегиональная общественная организация «Природоохранный союз»,
Санкт-Петербург

Проведен анализ правовых основ реализации целей устойчивого развития с учетом состояния почв в России. Установлено, что для реализации положений концепции устойчивого развития необходимо, прежде всего, ввести в федеральное законодательство полноценное, научно обоснованное и легальное (юридически значимое), общеправовое, точное, однозначное, дефинированное, устойчивое, неконтекстное определение почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства. Почвы, их состояние и плодородие должны быть в числе обязательных критериев эффективности осуществления земельной политики и всех мероприятий по землеустройству, которое, в свою очередь, должно быть определено как комплекс мероприятий по изучению состояния почв, планированию и организации рационального их использования и охраны.

Ключевые слова: почва, плодородие, покров, земля, мелиорация, законодательство.

LEGAL BASIS FOR THE RATIONAL USE AND PROTECTION OF SOILS: CURRENT SITUATION AND PROPOSED REGULATORY MEASURES

D.M. Khomyakov¹, V.M. Tarbaeva²

¹ Moscow State University, Moscow, Russia

² Interregional public organization “Union for Conservation of Nature”, Saint-Petersburg, Russia

The UN General Assembly declared 2021–2030 the “Decade of Ecosystem Restoration to Achieve the SDGs,” which means the need to unleash, strengthen and maintain the potential of soils not only for food production, but also for the conservation of water resources, biodiversity and the biosphere as a whole, reducing carbon emissions, increasing resilience in the face of climate change.

Soil enters into the composition of all terrestrial ecosystems of a certain hierarchical level as a mandatory and irreplaceable subsystem or component. Russia has the largest soil cover area of approximately 14.5 million km² – one sixth of the planet. The global importance of the country’s unique soil resources is increasing due to global processes of soil degradation and loss, as well as the impossibility of the soil cover of the world to carry out biospheric functions in the same volume.

The authors have analyzed the legal framework for the implementation of sustainable development goals, taking into account the state of soils in Russia. There have been found no documents determining how much soil resources the country requires to conduct modern agricultural production and fulfill the SDGs. The lack of understandable, clear and long-term land policy leads to a lack of complete and objective information about the condition and fertility of soils used in agriculture.

The monitoring being carried out at present does not provide monitoring of land plots and crop rotation fields as a production resource. It does not include a number of parameters characterizing soil fertility, which are essential for agricultural production.

To implement the provisions of the concept of sustainable development, it is necessary, first of all, to introduce a full-fledged, scientifically based and legal (legally significant), general legal, accurate, unambiguous, definite, well-established, non-contextual definition of soil and its fertility as a fundamental unique property into the federal legislation.

Soils, their condition and fertility should be among the mandatory criteria for the effectiveness of land policy and land management, which, in turn, should be defined as a set of measures for studying the state of soils, planning and organizing their rational use and protection.

Ensuring national, environmental, economic and food security has interconnected goals. Sustainable development implies “climate neutral” agriculture, where reproduction of soil fertility is necessarily ensured, their degradation being completely excluded.

Keywords: soil, fertility, cover, land, reclamation, legislation.

For citation: *Khomyakov D.M., Tarbaeva V.M. Legal Basis for the Rational Use and Protection of Soils: Current Situation and Proposed Regulative Measures. Gidrometeorologiya i Ekologiya. Hydrometeorology and Ecology (Proceedings of the Russian State Hydrometeorological University). 2020. 58: 127—141. [In Russian]. doi: 10.33933/2074-2762-2020-58-127-141*

Введение

В основе стратегического направления «устойчивого развития» лежит базовый принцип — улучшение качества жизни человека без разрушения природной среды (биосферы). ООН сформулировала 17 основных целей устойчивого развития (ЦУР) в период до 2030 г. Международная группа по ресурсам (IRP) была организована Программой ООН по окружающей среде (UNEP, ЮНЕП) для проведения исследований в области рационального и безопасного использования природных ресурсов. В недавно опубликованном документе «Восстановление земель и почв для достижения целей устойчивого развития. Международная ресурсная панель» (2019) показано, что восстановление земель, сохранение ландшафтов, поддержание плодородия почв, их рекультивация и реабилитация являются основой и входят во все без исключения ЦУР. Лицам, принимающим решения (ЛПР), необходимо понимать, что в сложной эколого-экономической и социальной системе все компоненты (подсистемы) взаимосвязаны [1]. Генеральная Ассамблея ООН 1 марта 2019 г объявила 2021—2030 годы как «Десятилетие восстановления экосистем для достижения ЦУР». Следует отметить, что *почва входит в состав всех наземных экосистем определенного иерархического уровня в качестве неотъемлемой, обязательной и незаменимой подсистемы или компонента.*

Почвы с их плодородием правомочно отнести к критически важным невозобновляемым ресурсам. Для реализации устойчивого управления ими в 2012 г. совет ФАО (FAO) ООН учредил Глобальное почвенное партнерство (GSP), которое с помощью научно-консультативного органа Межправительственной технической группы по почвам осуществило пересмотр Всемирной хартии почв (SWC) — политического документа, принятого Конференцией ФАО еще в ноябре 1981 г.

Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных наций (ФАО) подготовлен доклад «Состояние мировых почвенных ресурсов: основной отчет» (SWSR). Он содержит описание и рейтинг десяти основных угроз для почв, которые отражаются на функциях экосистем в глобальном масштабе и

в каждом отдельном регионе. В докладе описаны прямые и косвенные нагрузки на почвы, а также пути и средства борьбы с их деградацией [2]. В развитие этого направления провозглашены «Добровольные руководящие принципы рационального использования почвенных ресурсов» (утверждены 155-й сессией Совета ФАО, Рим, 5 декабря 2016 г.). Ставится глобальная задача — раскрыть, укрепить и поддерживать потенциал почв не только для производства продуктов питания, но и для сохранения водных ресурсов, биоразнообразия, сокращения выбросов углерода, повышения устойчивости в условиях изменения климата [3].

ЮНЕП выдвинула концепцию «безопасного рабочего пространства» (БРП) — использование для нужд потребления не более 0,20 га пахотных почв на человека к 2030 г. Установлен мировой предел площади пахотных почв — 1640 млн га. Превышение норматива причинит необратимый ущерб в виде сокращения биоразнообразия, высвобождения двуокси углерода, нарушения круговорота воды и питательных веществ. Среди предлагаемых мер: мониторинг стран в части землепользования; интенсификация сельскохозяйственного производства экологически и социально приемлемыми способами; инвестиции в восстановление деградированных почв и ландшафтов; планирование землепользования и совершенствование землеустройства; минимизация расширения селитебных территорий за счет плодородных почв и др. [4].

Россия — самое большое в мире государство, расположенное на двух континентах. Площадь ее территории составляет 17,1 млн км² (почти вдвое больше территории США, Китая или Канады), и площадь почвенного покрова максимальна по сравнению с другими странами — примерно 14,5 млн км², что составляет одну шестую всего почвенного покрова планеты. Общемировое значение почвенных ресурсов страны возрастает в связи с глобальными процессами их деградации и утраты, а также невозможности осуществления почвенным покровом биосферных функций в прежнем объеме.

Исключение из правового рассмотрения «почвы» и «почвенного покрова» (почвенной оболочки Земли) как составной и неотъемлемой части биосферы — «геодермы» или «педосферы» — не позволит обеспечить устойчивое развитие страны, национальную, экологическую и продовольственную безопасность. Фундаментальные результаты отечественных почвоведов по определению экологических функций почвы и выделение ее как незаменимого компонента окружающей среды ([5—11] и др.) пока не нашли должного отражения в нормативных правовых документах, регламентах и хозяйственной деятельности на практике.

В научных исследованиях специалистов в области экологического права и земельных отношений корректный согласованный подход по вопросам экологически обусловленного землеустройства как мероприятия в области обеспечения экологической безопасности, рационального использования и охраны почв в контексте развития природно-территориальных комплексов (ПТК) различного уровня до сих пор не выработан ([12—20] и др.).

В связи с этим целью настоящей работы является выявление роли и места почвы в существующей нормативной правовой базе в области земельных отношений, землепользования, оценки плодородия почв и охраны окружающей среды.

Методология проведения работы заключается в сборе, обобщении, анализе и оценке аналитических и теоретических исследований, а также нормативных правовых актов и документов.

Результаты исследований

Правовые основы реализации ЦУР с учетом состояния почв. Были проанализированы более 300 нормативных правовых актов и документов.

Гражданский кодекс РФ (часть 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2019) в статье 261 определил земельный участок как «объект права собственности. Если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (**почвенный**) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения» (п. 2). Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц (п. 3).

Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 02.08.2019) «О недрах» гласит: «недра являются частью земной коры, расположенной ниже **почвенного** слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения».

В федеральном законе от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2020), предусматривающем ведение единого государственного реестра недвижимости, слово «почва» отсутствует вовсе, а земельный участок — это вид объекта недвижимости.

В кадастр недвижимости (ст. 8, п. 5) дополнительно вносится ряд сведений. Список включает сведения о лесах, водных объектах и об иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, если объектом недвижимости является земельный участок; категория земель, к которой отнесен земельный участок, если объектом недвижимости является земельный участок; вид или виды разрешенного использования земельного участка, здания, сооружения, помещения; сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории или территории объекта культурного наследия, в границах публичного сервитута, включая ограничения по использованию земельного участка, установленные для такой зоны, территории или в связи с установлением публичного сервитута; сведения о том, что земельный участок расположен в границах особо охраняемой природной территории, охотничьих угодий, лесничеств; сведения о результатах проведения государственного земельного надзора.

В «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2020) с момента вступления в силу его первой редакции за 19 лет более 130 федеральными законами внесено свыше 270 существенных изменений и дополнений; добавлены или удалены главы, статьи, пункты; осуществлены новые редакции (112).

В действующей редакции (ст. 6, п. 3) объектами земельных отношений являются: 1) земля как природный объект и природный ресурс; 2) земельные участки; 3) части земельных участков.

Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой «часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи. В случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, могут создаваться искусственные земельные участки».

Таким образом, прослеживается четкая тенденция исключения вопросов, связанных с сущностью почвы как природного объекта, компонента окружающей среды (биосферы) и незаменимого ресурса.

Целями охраны земель (ст. 12) являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и **почв** и иного негативного воздействия на земли и **почвы**, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия **почв** на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель.

В этой статье впервые появляется термин «почва», который, как видно из контекста, не адекватен термину «земля». Что стоит за данными понятиями?

«Модельный закон об охране почв» (принят в Санкт-Петербурге 31.10.2007 Постановлением 29-16 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) призван регулировать отношения, возникающие при реализации государственной политики по охране почв, при осуществлении государственного контроля за состоянием почв, соблюдением субъектами хозяйственной и иной деятельности требований по предупреждению загрязнения, деградации почв, сохранению и восстановлению почв и их плодородного слоя.

В этом законе (ст. 2) используются следующие понятия:

— почвы — естественный или измененный в результате хозяйственной и иной деятельности поверхностный слой земли, состоящий из минеральных и органических веществ, воды, воздуха, почвенных организмов и продуктов их жизнедеятельности, обладающий плодородием, структурой и свойствами, необходимыми для существования растений и животных, жизнеобеспечения и деятельности человека;

— состояние почв — совокупность показателей, характеризующих состав, строение и свойства почв;

— качество почв — совокупность свойств почв, определяющая характер и эффективность участия почв в обеспечении благоприятной среды для обитания человека, растений и животных.

Данный документ в национальной правовой системе не является обязательным к использованию.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О карантине растений» определил: «**почва** — компонент природной среды, состоящий из минеральных и органических частей, которые обеспечивают жизнедеятельность растений». К понятию «почва» не относятся торф, песок, грунт глубокого

залегания, компост, а также искусственно созданная среда обитания растений (ст. 2, п. 32). В данной статье приводится определение почвы, являющейся, согласно п. 29 ст. 2, элементом подкарантинной продукции.

Приказ Минприроды России от 11.07.2018 № 316 «О внесении изменений в Методику исчисления вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденную приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238». Настоящей Методикой исчисляется в стоимостной форме размер вреда, причиненный **почвам** как компоненту природной среды, сформировавшемуся на поверхности земли, состоящему из минеральных веществ горной породы, подстилающей почву, органических веществ, образовавшихся при разложении отмерших остатков животных и растений, воды, воздуха, живых организмов и продуктов их жизнедеятельности, обладающему плодородием, в результате их загрязнения, порчи, уничтожения плодородного слоя **почвы**.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) (далее ФЗ «Об ООС») в статье 1 ввел следующие понятия:

— «природная среда (далее также природа) — совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;

— компоненты природной среды — земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Там же указано, что природный ландшафт — территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, **почв**, растительности, сформированных в единых климатических условиях».

В тексте упоминаются «земля» и «почвы», но при этом содержание их не раскрыто. Присутствуют термины «почвенный покров» (ст. 16.3, п. 6 и ст. 62.1, п. 3.1), «плодородный слой почв» (ст. 40, п. 3).

«Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения **почвы** подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв» (ст. 62, п. 1).

Порядок отнесения **почв** к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, **почвы** которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством (ст. 62, п. 2).

Однако, не определив, что есть почва, исполнить данные положения невозможно.

Задачами единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) являются: регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами,

явлениями, изменениями состояния окружающей среды; хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды; анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений (ст. 63.1, п. 2).

В Распоряжении Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р (ред. от 30.05.2014) «Об утверждении Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года» (далее — Концепция) говорится, что в настоящее время в большинстве субъектов РФ «продолжается снижение *плодородия почв*. Ухудшается состояние земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства. *Почвенный покров*, особенно сельскохозяйственных угодий, подвержен деградации и загрязнению, теряет устойчивость к разрушению, способность к восстановлению свойств и воспроизводству плодородия».

В Концепции отмечается, что проводимый в настоящее время мониторинг пока не обеспечивает наблюдения за земельными участками и полями севооборота как производственным ресурсом. Он не осуществляется по ряду параметров, характеризующих плодородие почв, имеющих существенное значение для сельскохозяйственного производства.

Согласно приказу Минсельхоза России от 24.12.2015 № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», он представляет собой систему оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений за изменением качественного и количественного состояния таких земель, в том числе мониторинг их плодородия. Он подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

В рамках такого мониторинга осуществляются (*вернее, должны осуществляться*): выявление изменений состояния земель; оценка качественного их состояния с учетом воздействия природных и антропогенных факторов; оценка и прогнозирование развития негативных процессов, обусловленных природными и антропогенными воздействиями; разработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли, об устранении последствий такого воздействия; обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель.

Почва в агропроизводстве. При эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (№7-ФЗ «Об ООС», ст. 42, п. 1).

Существует позитивный опыт решения перечисленных выше задач. Считаем целесообразным процитировать Постановление Правительства РФ от 20.02.2006

№ 99 (ред. от 27.12.2012) «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».

«Повышение **плодородия почв** земель сельскохозяйственного назначения является естественным условием интенсификации земледелия, способствует росту урожайности, увеличивает ценность земли и имеет важное природоохранное значение.

Программа должна создать благоприятные условия для функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации, наиболее полного и рационального использования природно-климатического и экономического потенциала, направленного на повышение продуктивности отечественного сельскохозяйственного производства, его экологизацию в целях обеспечения населения страны качественным продовольствием и улучшения социальной обстановки и жизни на селе, включая сохранение существующих и создание новых рабочих мест. В настоящее время назрела необходимость:

- освоения современных систем земледелия и землеустройства с учетом перспективы развития земель сельскохозяйственного назначения;
- проведения комплекса агрохимических мероприятий, направленных на повышение эффективности использования удобрений и мелиорантов в сельском хозяйстве;
- выполнения гидромелиоративных, культуртехнических, противоэрозионных мероприятий и работ по реабилитации нарушенных земель;
- осуществления агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий.

Программа предусматривает проведение комплекса взаимосвязанных технических, организационных, экологических, технологических и хозяйственных мероприятий с соответствующим финансовым, материально-техническим, научным и информационным обеспечением при условии соблюдения законодательства Российской Федерации.

Без проведения комплекса мероприятий, предусмотренных Программой, произойдет снижение **плодородия почв** земель сельскохозяйственного назначения и урожайности до естественного (природного) уровня» (конец цитаты).

К сожалению, поставленные задачи не были выполнены в полном объеме, а программа не стала продлеваться.

Анализируя основные положения Концепции в отношении почв и их плодородия, можно заключить, что данный документ мог бы вполне быть взят за основу для подготовки новых нормативных правовых актов, поскольку содержит системное научно обоснованное рассмотрение проблем и потребностей для устойчивого развития «климатически нейтрального» сельского хозяйства.

Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», где даже в названии не присутствует термин «почва», в статье 1 легализовал абсолютно некорректный с научной и концептуальной точки зрения

тезис: «Плодородие земель сельскохозяйственного назначения — способность **почвы** удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений».

В этом же законе указано, что «воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения — сохранение и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения посредством систематического проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и иных мероприятий».

Общеизвестно, что *плодородием могут обладать только почвы, а не земли. Воспроизводство плодородия подразумевает некую систему действий и мероприятий, но они не могут быть определены, по сути, без экспертизы специалистами для каждого конкретного случая, создания соответствующего проекта, и то, если уже имеются научно обоснованные по результатам проведенных агрохимических экспериментов и утвержденные технологии. Открытый список в данном вопросе — «и иных» — абсолютно недопустим.*

Рассмотрим положения статьи 8 рассматриваемого закона. «Собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков обязаны:

— осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую среду (*сразу возникает вопрос: какими способами, кто и как их устанавливает? — Прим. авт.*);

— соблюдать нормы и правила в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения (*вопрос: какие, кто и как их устанавливает? — Прим. авт.*);

— представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов; содействовать проведению **почвенного**, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения».

Статья 43 №7-ФЗ «Об ООС» гласит, 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».

Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О мелиорации земель», в статье 1 установил, что она осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения

в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

В статье 2 даются следующие определения: «мелиорируемые земли: земли, недостаточное плодородие которых улучшается с помощью осуществления мелиоративных мероприятий; земли, на которых проведены мелиоративные мероприятия».

Мелиорация земель — коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Сами мелиоративные мероприятия включают проведение работ по улучшению химических и физических свойств *почв*».

В данном законе снова присутствует некорректный термин «плодородие земель», сама же мелиорация реально относится к почвам, поскольку предусматривает улучшение их состояния и повышение плодородия. Следуя формальной логике, любые пахотные почвы, где используются современные ландшафтно-адаптивные (или почвозащитные рациональные) системы земледелия и кормопроизводства — мелиорированные (улучшенные), т. е. обладают в результате применения агротехнологий и организации территории более высокими показателями плодородия и обеспечивают прибавку урожаев выращиваемых сельскохозяйственных культур. Для этого достаточно обратиться к введенному в действие с 01.07.2019 ГОСТ Р 58330.2-2018 «Национальный стандарт РФ. Мелиорация. Виды мелиоративных мероприятий и работ. Классификация» (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 25.12.2018 № 1143-ст).

Далее по тексту рассматриваемого закона № 4-ФЗ термин «почва» упоминается в ряде статей: защита *почв* от водной эрозии, предотвращение деградации и эрозии *почв* (ст. 2, ст. 7), *почвозащитные* функции (ст. 2), питательный режим почв (ст. 6, ст. 30), мелиоративная обработка *солонцов*; рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка *почвы* (ст. 8).

Статью 9 приведем полностью: «Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств *почв*. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование *почв*, фосфоритование *почв* и гипсование *почв*». Понятно, что термин «земля» здесь излишен и не нужен.

К проведению мелиоративных мероприятий предъявляются экологические требования. Их осуществление не должно приводить к ухудшению состояния окружающей среды (ст. 32), они производятся с соблюдением требований земельного, водного, лесного законодательства, а также законодательства РФ об охране окружающей среды, недрах, растительном и животном мире.

Государственный мониторинг мелиорированных земель представляет собой систему наблюдений за их состоянием. На основе результатов дается оценка изменений. Объектами являются все мелиорированные земли в РФ (ст. 21).

Остается открытым вопрос о порядке отнесения земельных участков к мелиорируемым землям, их предоставления для проведения мелиоративных мероприятий.

«Мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные нормы и правила» (ст. 25). Для осуществления этих действий, несомненно, нужны цифровые геопространственные данные, электронные карты с геодезической точностью, включающие информацию о почвенном покрове и особенностях его функционирования. В идеале должны быть в наличии 2-d, а где возможно и 3-d цифровые модели почв различного уровня и масштаба (локальные, региональные и т.д.).

В Приказе Минсельхоза России от 15.05.2019 № 255 «Об утверждении Порядка разработки, согласования и утверждения проектов мелиорации земель» упоминаются некие «**почвенно-мелиоративные условия**», используемые для обоснования необходимости проведения выбранного вида мелиорации и при подготовке проекта. В иных нормативных документах этот термин не найден.

Землеустройство — основа территориального планирования и рационального использования почв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) утверждены «Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2020 годы». Целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. *Итоги реализации данного документа пока не подведены, «почва» и «почвенные ресурсы» в нем не упоминаются.*

Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (ред. от 03.08.2018) (далее ФЗ «О землеустройстве») начал действовать с 23.06.2001. С момента вступления в силу первой редакции (сейчас уже восьмая) десятью федеральными законами были внесены изменения и дополнения, добавлены или удалены главы, статьи, пункты. *В настоящее время закон фактически не работает.*

В Распоряжении Правительства РФ от 08.11.2018 г. № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений» содержится список и график разработки и принятия нормативных правовых актов, предусматривающих: создание единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения; проведение инвентаризации и паспортизации участков; разработка новой редакции Закона о землеустройстве; увеличение доли мелиорируемых земель в составе сельхозугодий; переход от деления земель на категории к территориальному зонированию; утверждение критериев ненадлежащего использования сельскохозяйственных земель для каждого вида угодий; обеспечение защиты от произвольного и (или) необоснованного изменения видов разрешенного использования земельных участков.

В плане мероприятием № 19 предусмотрено в срок до августа 2019 г. «введение института паспортизации земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, обеспечивающего учет сведений о состоянии и свойствах их **почвы**». *Это положение на сегодняшний день не реализовано и в свете изложенного выше не может быть осуществлено корректно.*

Выводы

Сложившееся правовое регулирование не дает четкого и понятного представления о месте почв, почвенного покрова и почвенных ресурсов в организации землепользования и реализации земельной политики с учетом требований ЦУР.

В результате проведенного анализа сформулированы следующие научно обоснованные предложения.

- Необходимо корректно определить виды разрешенного использования почв сельскохозяйственных угодий, являющихся самой важной частью земель сельскохозяйственного назначения, а также смысловое содержание терминов: «целевое» и «разрешенное», «ущерб» и «вред» окружающей среде, «рациональное использование почв», «существенное снижение плодородия».

- Для сельскохозяйственного производства должна производиться классификация и группировка именно почв, а не земель. Плодородие — свойство, присущее только почвам. Это требует принципиально новой методологии и наборов методик исследования, основанных на получении, накоплении, проверке и алгоритмах использования массивов цифровых геопространственных данных о состоянии почвенного покрова.

- Государственная агрохимическая служба страны могла бы стать почвенно-агрохимической и осуществлять, в частности, весь комплекс работ по проведению экологического мониторинга почв земель сельскохозяйственного назначения, в первую очередь пахотных почв и почв сельскохозяйственных угодий.

- Почвы, их характеристики и плодородие должны быть в числе обязательных критериев эффективности осуществления всех мероприятий по землеустройству. Для реализации рассмотренных выше правовых норм, а также их совершенствования с учетом ЦУР необходимо устранить имеющийся пробел, а именно ввести в российское право полноценное, научно обоснованное и легальное (юридически значимое), общеправовое, точное, однозначное, дефинированное, устойчивое, неконтекстное определение почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства.

- Землеустройство может быть определено, как комплекс мероприятий по изучению состояния почв, планированию и организации рационального их использования и охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального (по разработанному, согласованному и утвержденному проекту) использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

- Неоднородность почвенного покрова, климата, агрометеорологических характеристик обуславливают невозможность введения универсальных сельскохозяйственных регламентов. Между тем существует большой опыт в создании зональных и региональных адаптивно-ландшафтных систем земледелия (АЛСЗ) с контурно-мелиоративной организацией территории (внутрихозяйственным землеустройством), что позволяет эффективно и бережно использовать имеющиеся природные ресурсы (почву, влагу и др.).

Список литературы

1. IRP (2019). Land Restoration for Achieving the Sustainable Development Goals: An International Resource Panel Think Piece. Nairobi: United Nations Environment Programme, UNESCO, 2019. 139 p. Режим доступа: <https://www.resourcepanel.org/file/1272/download?token=guufxUz3> Дата обращения: 31.01.2020.
2. Status of the World's Soil Resources: Main Report / Food and Agriculture Organization of the United Nations and Intergovernmental Technical Panel on Soils, Rome, 2015. 650 p. Режим доступа: <http://www.fao.org/3/i5199e/i5199e.pdf> Дата обращения: 31.01.2020.
3. Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management / Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2017. 26 p. Режим доступа: <http://www.fao.org/3/a-bl813e.pdf> Дата обращения: 31.01.2020.
4. Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with Sustainable Supply. A Report of the Working Group on Land and Soils of the International Resource Panel / S. Bringezu et al. Paris: UNEP, 2014. 132 p. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/world/assessing-global-land-use-balancing-consumption-sustainable-supply>. Дата обращения: 31.01.2020.
5. Ковда В.А. Патология почв и охрана биосферы планеты // Биосфера. 2011. Т. 3, № 4. С. 532—547.
6. Добровольский Г.В., Никитин Е.Д. Сохранение почв как незаменимого компонента биосферы: функционально-экологический подход. М: Наука, МАИК «Наука / Интерпериодика», 2000. 185 с.
7. Добровольский Г.В., Никитин Е.Д. Экология почв. Учение об экологических функциях почв. Учебник. М: изд-во МГУ, Наука, 2006. 364 с.
8. Добровольский Г.В., Карпачевский Л.О., Криксунов Е.А. Геосферы и педосфера. М: ГЕОС, 2010. 190 с.
9. Хазиев Ф.Х. Почва и экология // Вестник Академии наук РБ. 2017. Т. 24, № 3 (87). С. 29—38.
10. Харьковина М.А. Почвенное плодородие и его роль в поддержании жизни на Земле // Энергия, экономика, техника, экология. 2017. № 7. С. 68—74.
11. Титова В.И. Подходы к выбору показателей и опыт оценки способности почвенного покрова к выполнению общебиосферных функций (аналитический обзор) // Аграрная наука Евро-Северо-Востока. 2018. Т. 67, № 6. С. 4—16.
12. Нестерова О.В., Семаль В.А., Трезубова В.Г. Правовое и организационное совершенствование механизмов сохранения плодородия почв и земель Российской Федерации (на примере Дальнего Востока) // Почвоведение. 2016. № 6. С. 765—772.
13. Рожик И.Ф. Правовое регулирование восстановления плодородия почв // Аграрное и земельное право. 2016. № 10. С. 84—95.
14. Ведьшева Н.О. Проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения на современном этапе // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МПОА). 2017. № 2. С. 61—64.
15. Волков С.Н., Липски С.А. О мерах по обеспечению рационального использования земель в сельскохозяйственном производстве и воспроизводства их плодородия // Международный сельскохозяйственный журнал. 2017. № 6. С. 10—13.
16. Кодолова А.В. Особенности возмещения вреда, причиненного почвам, в натуральной форме: обзор судебной практики // Хозяйство и право. 2017. № 3. С. 122—128.
17. Самончик О.А. Правовое обеспечение рационального использования земель как компонента устойчивого развития сельских территорий // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МПОА). 2019. № 1. С. 92—101.
18. Фаткулина А.В. Экологическая безопасность при землепользовании // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2019. № 10. С. 54—58.
19. Хабаров Д.А., Валиев Д.С., Хабарова И.А. Теоретические основы организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Международный сельскохозяйственный журнал. 2019. № 1. С. 5—7.
20. Чуков С.Н., Яковлев А.С. Категории почвы и земли в современном законодательстве России // Почвоведение. 2019. № 7. С. 891—898. doi: 10.1134/S0032180X19070025

Reference

1. IRP (2019). Land Restoration for Achieving the Sustainable Development Goals: An International Resource Panel Think Piece. Nairobi: United Nations Environment Programme. UNESCO. 2019: 139.
2. Status of the World's Soil Resources: Main Report. Food and Agriculture Organization of the United Nations and Intergovernmental Technical Panel on Soils. Rome. 2015: 650.
3. Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. 2017: 26.
4. Bringezu S., Schütz H., Pengue W., O'Brien M., Garcia F., Sims R., Howarth R., Kauppi L., Swilling M., and Herrick J. Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with Sustainable Supply. A Report of the Working Group on Land and Soils of the International Resource Panel. Paris, UNEP. 2014: 132.
5. Kovda V.A. Soil pathology and planetary biosphere conservation. *Biosphera*. Interdisciplinary scientific and applied journal "Biosphere". 2011 (3), 4: 532-547. [In Russian].
6. Dobrovolsky G.V., Nikitin E.D. *Sokhraneniye pochv kak nezamenimogo komponenta biosfery: funktsional'no-ekologicheskyy podkhod: funktsional'no-ekologicheskyy podkhod*. Soil conservation as an indispensable component of the biosphere: Functional-ecological approach. Moscow, Science; MAIK "Science / Interperiodics", 2000: 185 p. [In Russian].
7. Dobrovolsky G.V., Nikitin E.D. *Ekologiya pochv. Ucheniye ob ekologicheskikh funktsiyakh pochv*. Ecology of soils. The doctrine of the ecological functions of soils: a textbook. Moscow: Publishing house of Moscow State University; Nauka, 2006: 364 p. [In Russian].
8. Dobrovolsky G.V., Karpachevsky L.O., Kriksunov E.A. *Geosfery i pedosfera*. Geosphere and pedosphere. Moscow: GEOS, 2010: 190 p. [In Russian].
9. Khaziev F.Kh. Soil and Ecology. *Bulleten Akademii Nauk Respubliki Belarusi*. Bulletin of the Academy of Sciences of the Republic of Belarus. 2017 (24), 3 (87): 29-38. [In Russian].
10. Kharkina M.A. Soil fertility and its role in maintaining life on Earth. *Energia, Ekonomika, Technologia, Ecologia*. Energy, Economics, Technology, Ecology. 2017. 7: 68-74. [In Russian].
11. Titova V.I. Approaches to the selection of indicators and the experience of assessing the ability of soil cover to perform common biosphere functions (analytical review). *Agrarnaya nauka Evropeiskogo Severo-Vostoka*. Agricultural Science of the Euro-North-East. 2018 (67). 6: 4-6. [In Russian].
12. Nesterova O.V., Semal V.A., Tregubova V.G. Legal and organizational improvement of conservation mechanisms of soil and land fertility of the Russian Federation (by the example of the Far East). *Pochvovedenie*. Soil science. 2016. 6: 765-772. [In Russian].
13. Rozhik I.F. Legal regulation of restoration of soil fertility. *Agrarnoe i Zemelnoye pravo*. Agricultural and land law. 2016. 10: 84-95. [In Russian].
14. Vedysheva N.O. Problems of agricultural land protection at the present stage. *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina*. Bulletin of the University. O.E. Kutafina (MPOA). 2017. 2: 61-64. [In Russian].
15. Volkov S.N., Lipsky S.A. About measures to ensure the rational use of land in agricultural production and the reproduction of their fertility. *Mezhdunarodny selskokhozyaistvenny zhurnal*. International Agricultural Journal. 2017. 6: 10-13. [In Russian].
16. Kodolova A.V. Features of compensation for harm caused to soils in kind: a review of judicial practice. *Khozyaistvo i Pravo*. Economy and Law. 2017. 3: 122-128. [In Russian].
17. Samonchik O.A. Legal support of rational use of land as a component of sustainable development of rural territories. *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina*. Bulletin of the University. O.E. Kutafina (MPOA). 2019. 1: 92-101. [In Russian].
18. Fatkulina A.V. Environmental safety in land use. *Zemleustroistvo, kadastr i monitoring zemel*. Land management, cadastre and land monitoring. 2019. 10: 54-58. [In Russian].
19. Khabarov D.A., Valiev D.S., Khabarova I.A. Theoretical Foundations of the Organization of the Rational Use and Protection of Agricultural Land. *Mezhdunarodny selskokhozyaistvenny zhurnal*. International Agricultural Journal. 2019. 1: 5-7. [In Russian].
20. Chukov S.N., Yakovlev A.S. Categories of soil and land in the modern legislation of Russia. *Pochvovedenie*. Soil Science. 2019. 7: 891-898. [In Russian].

Статья поступила 10.02.2020

Принята после доработки в печать 05.03.2020

Сведения об авторах

Хомяков Дмитрий Михайлович, канд. биол. наук, д-р техн. наук, профессор, факультет почвоведения ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», заведующий кафедрой агроинформатики, e-mail: khom@soil.msu.ru

Тарбаева Вероника Михайловна, д-р биол. наук, профессор, чл.-корр. (РАЕН), академик РЭА, председатель Центрального совета Межрегиональной общественной организации «Природоохранный союз», член Научно-технического совета и Экспертного совета по нацпроекту «Экология» при Минприроды РФ, e-mail: prirodasouz@yandex.ru

Information about authors

Khomiakov Dmitrii Mikhailovich, PhD (Tech. Sci.), Professor, Lomonosov Moscow State University, Faculty of Soil Science, Head of the Agroinformatics Department

Tarbaeva Veronica, Dr. Biol. Sci., Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Academician of the Russian Ecological Academy, Chairman of the Central Council of the Interregional Public Organization “Union for Conservation of Nature”, member of the Scientific and Technical Council and the Expert Council on the National Project “Ecology” under the Ministry of Natural Resources of the Russia.