

М. У. Абукарова, Д. С. Керимханова
Правовые проблемы охраны земель

В статье затронуты некоторые вопросы в сфере правовой охраны земель, а также на основе анализа земельного законодательства рассмотрены актуальные вопросы совершенствования законодательства об охране земель в Российской Федерации.

Охрана земель — социально-правовой институт, характеризующий самую важную область взаимоотношений человека и природы. Базовые принципы охраны земель как природного объекта и как природного ресурса закреплены в Конституции Российской Федерации. Так, ст. 9 Конституции РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данная формулировка лежит в основе нормы ст. 12 Земельного Кодекса РФ, которая звучит в унисон конституционной норме. Важнейшие требования по охране земель как основного природного ресурса получили свое отражение не только в земельном, но и в природоохранном законодательстве. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закреплён комплекс природоохранных требований при осуществлении землепользования. Напомним, что земельное законодательство составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Проблемам охраны земель стали придавать особое значение не случайно: земли используются в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, а также как пространственный базис. Возникает необходимость охраны земель от нерационального или же неправильного использования. Достаточно давно начался процесс ухудшения состояния земель, здесь речь идёт о сокращении площади плодородных земель сельскохозяйственного значения. Как говорилось ещё в постановлении Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694 «О Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999—2002 годы»», десятки миллионов гектаров земли выведены из хозяйственного использования, идёт деградация и снижение плодородия почв. Это происходит в результате таких неблагоприятных процессов, как эрозия почв, заболачивание земель, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником, мелколесьем. И как следствие, происходит вывод сельскохозяйственных земель из хозяйственного оборота. Однако проблема ухудшения качества земель не является новоиспечённой, так сказать, «не веяние времени». К слову сказать, ещё в советский период учёными оговаривалось, что в СССР 70% пашни (160 млн га из 228 млн га) было охвачено эрозией.

В тот период значительно уменьшилась площадь земель сельскохозяйственного назначения. Так, в литературе приводился пример о списании правительством РСФСР миллиона гектаров сельскохозяйственных земель. Приведём интересный исторический факт: 14 декабря 1993 г. 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. По данному поводу следует особо отметить то, что правовая охрана земель способствует обеспечению продовольственной безопасности и занятости населения и, как следствие, является одним из звеньев, обеспечивающих национальную безопасность государства. Ведь охрана земель является составной частью деятельности каждого человека в

отдельности и всего общества в целом, что в свою очередь способствует поддержанию благоприятной окружающей природной среды. Не случайно институт правовой охраны земель занимает главенствующее место среди других институтов земельного права.

Однако же, не удаётся преодолеть негативную тенденцию выбытия из оборота продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, что было охарактеризовано Правительством РФ как одна из угроз не только продовольственной, но и геологической безопасности России. Вопросы, касающиеся состояния земель в русле задач по обеспечению благоприятного состояния окружающей среды, периодически поднимались на заседаниях президиума Государственного совета Российской Федерации, что однозначно свидетельствует об особой актуальности проблем охраны земель.

Особое внимание следует придать тому факту, что использование земель может зачастую оказывать неблагоприятное воздействие не только непосредственно на состояние земель, но и на другие природные объекты: на воды, леса, недра, животный и растительный мир и даже на атмосферный воздух. Поэтому целями правовой охраны земель являются не только обеспечение сохранения благоприятного состояния земель, но и всей окружающей среды в целом. Правовая охрана земель предполагает соблюдение, прежде всего, правил рационального их использования, что полагает их сохранение, восстановление и улучшение.

Важно всегда помнить о том, что использование земель должно осуществляться такими способами, которые бы обеспечивали сохранение экологических систем и способности земли оставаться средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, да и в целом основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Наиболее негативное воздействие на земельные участки оказывает радиоактивное и химическое загрязнение. Земли, подвергшиеся радиоактивному и химическому загрязнению, как правило, подлежат ограничению в использовании, то есть исключаются из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. Консервация земель предполагает изъятие их из оборота, это позволяет восстановить плодородие почв, что в свою очередь предотвратит деградацию земель. Данный процесс осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ (п. 6 ст. 13 ЗК РФ). Кроме того, 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.

На сегодняшний день продолжает оставаться актуальной проблема отсутствия финансовых средств у производителей сельскохозяйственной продукции, в связи с этим не могут выполняться мероприятия по охране земель, а именно: не соблюдается порядок проведения мелиоративных, агротехнических, агрохимических, фитосанитарных, противозерозионных мероприятий. К тому же допускается длительное неиспользование земель, а это в свою очередь приводит к потере продуктивности ценных земель, зарастанию их кустарником и лесом или к деградации.

Поэтому нельзя не затронуть тот факт, что одна из важных мер по охране земель — это экономическое стимулирование собственников земли, да и не только собственников, но и зем-лепользователей и арендаторов. Экономическое стимулиро-вание рационального использования и охраны земель будет способствовать повышению заинтересованности лиц, исполь-зующих земли, в осуществлении мер по защите земель от не-гативных последствий хозяйственной деятельности.

Экономическое стимулирование рационального исполь-зования и охраны земель предполагает: выделение бюджет-ных средств для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли; освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяй-ственного освоения, в период, предусмотренный проектом производства работ; поощрение граждан, ведущих крестьян-ское хозяйство. Тем самым государство оказывает экономиче-скую поддержку и стимулирует лиц, использующих землю и осуществляющих меры по охране земель.