

ПОЧВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН-ЧЛЕНОВ СНГ

Дмитрий Хомяков, профессор кафедры общего земледелия и агроэкологии факультета почвоведения МГУ имени М.В. Ломоносова

Перспективный план модельного законодательства Содружества Независимых Государств на 2023-2025 годы утвержден Председателем Совета Ассамблеи в г. Самарканде (Республика Узбекистан) 28 октября 2022 года (№ 54-33). Он включает деятельность по сближению и совершенствованию национального законодательства. Среди заявленных документов: Модельный Земельный кодекс для государств – участников СНГ (новая редакция), Модельный закон «О землеустройстве», Модельный закон «Об охране почв» (новая редакция).



В нашей стране закон о почвах или об их охране отсутствует, а в «Земельный кодекс Российской Федерации» (далее – Земельный кодекс) от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ, очередная редакция которого начнет действовать с 01.09.2024 (ред. от 14.02.2024 г., с изм. от 11.06.2024 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024 г.) за прошедший период внесены свыше 180 изменений и дополнений, включая появление новых статей и редакций. Процесс этот продолжается. Федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» также многократно трансформировался. Статьями 9 и 11 в нем закреплено, что почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания проводятся в целях получения информации о состоянии земель, в том числе почв.

Согласно статье 9 (часть 2) Конституции РФ (принята всенародным голосо-

ванием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.), земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Де-факто только земельные участки находятся в частной собственности, а недра (полезные ископаемые), лес, водные объекты – остаются в государственной. Поскольку «земля» – понятие территориально-обобщенное, на деле собственник участка земли получает в собственность и почвенный слой (почвенные ресурсы), причем там, где этот слой существует. Ведь согласно преамбуле Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах», «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».

«Модельный закон об охране почв» (принят в г. Санкт-Петербурге 31.10.2007 г. Постановлением 29-16 на 29-ом 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, соблюде-

ем субъектами хозяйственной и иной деятельности требований по предупреждению загрязнения, деградации почв, сохранению и восстановлению почв и их плодородного слоя.

В нем (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.

За последние 15 лет в странах СНГ проведена большая работа по экологическому правотворчеству. Приведем ряд примеров. В Азербайджанской Республике 13.08.2008 г. принят Закон «Об экологически чистом сельском хозяйстве», в Республике Таджикистан 16.10.2009 года – Закон «Об охра-

не почв», в Кыргызской Республике 10.08.2012г. – Закон «Об охране плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения», а 1.04.2022г. – Закон «О регулировании земельно-правовых отношений», в Туркменистане 1.03.2014 г. – Закон «Об охране природы», 20.10.2018 г. – Закон «О мелиорации земель», в Республике Беларусь 18.12.2019 г. – специальный закон «Об охране и использовании торфяников», в Республике Казахстан 2.01.2021 г. утвержден Экологический кодекс. Во многие действующие законодательные акты также были внесены поправки. Кроме того, накоплена богатая правоприменительная практика.

Закон Азербайджанской Республики «Об охране окружающей среды», как и иные законодательные акты республики понятия «земля» и «почва» не разделяет, их определения не содержат. В большинстве случаев данное экологическое законодательство апеллирует к понятию земля по всех ее значениях, но не использует понятие «почвы».

Закон Азербайджанской Республики «Об охране окружающей среды» включает понятие «природные ресурсы» и «экологическая система» – почва в их содержании не упоминается. В то же время, согласно ст. 1 Лесного кодекса республики, понятие лес включает в себя почвы.

Закон Азербайджанской республики от 30.12.1999 г. №788-П «О плодородии земель» содержит понятийный аппарат (ст.1), включающий такие термины, как плодородие земель, обеспечение плодородия земель, повышение плодородия земель, восстановление плодородия земель, охрана плодородия земель и др., устанавливает Основные принципы обеспечения плодородия земель (ст.5), обеспечивает управление в области восстановления, повышения и охраны плодородия земель. Закон определяет плодородие земель как способность земли регулярно обеспечивать растения питательными элементами, запаса-

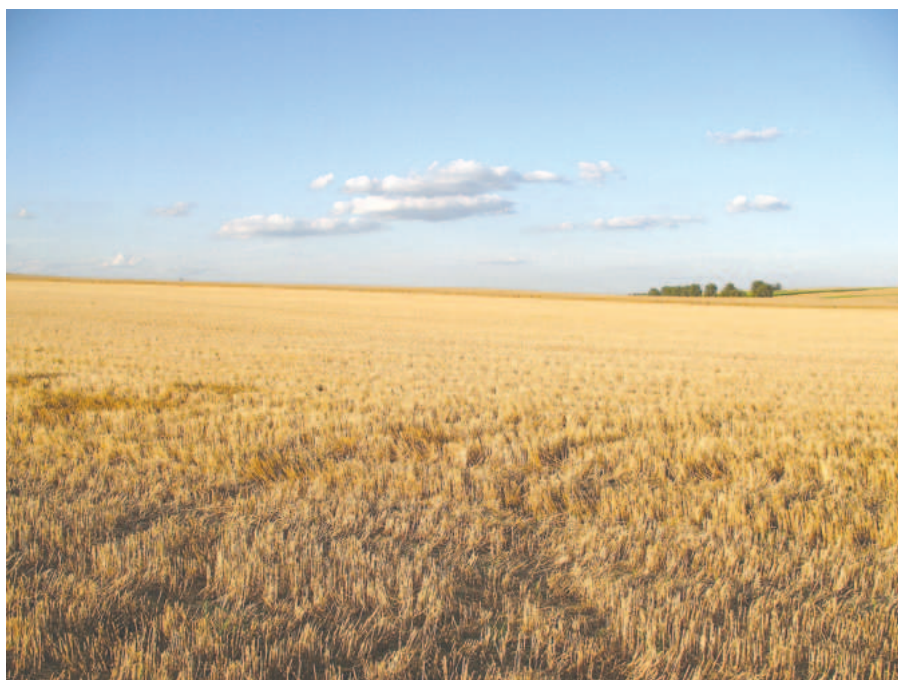
ми влаги и иными жизненно важными для них веществами в благоприятных морфологических, физико-химических, механических и биологических условиях. Закон вводит весьма интересное понятие «земли с обеспеченным плодородием» – «в состав земель с обеспеченным плодородием входят по целевому использованию и правовому режиму земли сельскохозяйственного назначения, малопригодные и непригодные земли, которые используются и могут быть использованы для сельскохозяйственных нужд».

Недостаток правового регулирования охраны почв в республике, впрочем, как и в большинстве стран-членов СНГ, обусловлен очевидным фактом: термины «плодородие земель» и «плодородие почв» не являются синонимичными понятиями. Принятие специального нормативного акта, который регулировал бы охрану почв, вводил бы понятие ценных почв, нормирование качества почв, кажется своевременным.

Земельный кодекс Республики Армения использует термин «почва» и разделяет его с понятием «земля». Определения почвы и земли в кодексе нет. Вместе с тем, в ст.5 кодекса оговаривается, что почвенный слой является закрепленным

на земельном участке и неотделимым от него объектом. Это понятие в кодексе рассматривается в контексте «защиты», «сохранения» почвенного слоя. Также в комментируемом акте говорится о плодородном слое почвы, при этом определения данного понятия нет. Кодекс содержит главу 11 «Охрана земель», которая предусматривает комплекс экологических, экономических, организационных, правовых и других мероприятий, направленных на целевое и рациональное использование земель, охрану ограничений их использования, исключения необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного оборота, охрану от водной и ветровой эрозии, заболачивания и засоления, на восстановление и повышение плодородных почв (ст.36). Различий между понятиями «охрана земель» и понятием «охрана плодородных почв» армянским законодательством не предусмотрено.

Отметим важную для охраны земель республики норму о том, что продажа плодородного слоя почвы запрещается (п.5 ст.36 Земельного кодекса). Из чего можно сделать вывод о том, что плодородный слой – понятие, отделимое от понятия «земля». В целях предотвращения деградации земель, восстановления





плодородия почв допускается временное изъятие земель из хозяйственного оборота в особом порядке, установленном Правительством Республики Армения. Правительством Республики устанавливаются предельно допустимые нормы загрязняющих землю вредных веществ, микроорганизмов и иных биологических веществ, сорных растений, вредителей и болезней растений. При этом проблематика нормирования и применения наилучших доступных технологий в данной сфере не разработана.

Кроме того, важен Закон Республики Армения «Об экологическом контроле» от 10 мая 2005 г. № ЗР-82, который совместно с Земельным кодексом представляет развернутую систему контроля за использованием и охраной земель.

В Республике Беларусь правовое регулирование охраны почв базируется на нормах следующих законодательных актов: Закона «Об охране окружающей

среды» (1992), Кодекса Республики Беларусь о земле (2008), – Закона Республики Беларусь «О мелиорации земель» (2008). Большое значение имеют принятые в их развитие иные нормативные правовые акты. Например, Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.04.2015 № 361 «О некоторых вопросах предотвращения деградации земель (включая почвы)»).

Роль экологического законодательства Республики Беларусь в упорядочении общественных отношений, складывающихся в процессе охраны земель и почв:

- мероприятия по восстановлению нарушенных хозяйственной и иными видами деятельности земель (рекультивация);
- защита почв от водной и ветровой эрозии, засоления, истощения, подтопления, заболачивания и других неблагоприятных воздействий;

- сохранение торфяных почв;
- создание и эксплуатация станций, постов, сооружений, лабораторий и отдельных приборов для наблюдения и контроля за уровнем загрязнения почв и др.

Анализ требований земельного и экологического законодательства Республики Беларусь показывает, что термин «почвы» как правовая категория в большинстве случаев отождествляется с понятием «земля (земли)».

Кыргызская Республика является аграрной страной, поэтому к основным задачам ее почвозащитного законодательства можно отнести сохранение и улучшение плодородия почвы сельскохозяйственных угодий. В данной сфере действуют Законы Кыргызской Республики «Об охране плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения» (2012), «Об охране окружающей среды» (1999), «О пастбищах» (2009), «Об особенностях страхования в растениеводстве» (2009), Земельный кодекс Кыргызской Республики (1999). Как видим, Кыргызстан – одна из немногих стран СНГ, ко-

торая в своем законодательном арсенале имеет отдельный закон об охране почв, правда, только сельскохозяйственного назначения. Проанализируем основные положения данного закона.

Названный законодательный акт регулирует отношения в области охраны почв, плодородия, сохранения качества и защиты от деградации и других негативных явлений, связанных с владением, использованием, распоряжением землями сельскохозяйственного назначения. Закон содержит определение почв. Согласно ст. 1, почва – это 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 другими свойствами, необходимыми для существования растений и животных, жизнеобеспечения и деятельности человека. При этом плодородный слой почвы – это верхний слой почвы, обладающий благоприятными для роста растений свойствами. Закон вводит такие важные понятия как состояние почвы, качество почвы, редкие почвы. Редкие почвы кыргызский законодатель разъясняет как почвы, сформировавшиеся в уникальных природно-климатических условиях и имеющие особые природоохранные, научные и иные ценные свойства, в тоже время, почвы, находящиеся под угрозой исчезновения рассматриваются как почвы, утрачивающие свои свойства или исчезающие как естественные природные объекты.

Законом вводится особый терминологический аппарат и система принципов правового регулирования, полномочия органов государственной власти в области охраны почвы; установлены нормативы и оценка почв (ст. 12); установлены государственный и общественный контроль в области охраны почв (ст. 9 и 10), пред-

усмотрены некоторые экономические меры по повышению качества почв. Отметим, что комментируемый закон в большей части впитал в себя положения Модельного закона СНГ 2007 года «Об охране почв».

Статья 12 Закона Кыргызской Республики «Об охране плодородия почвы земель сельскохозяйственного назначения» вводит понятие «Бонитировка почв (оценка почв по их качеству)», а также нормативы оценки состояния почв; нормативы предельно допустимых вредных воздействий на почву, нормативы предельно допустимых вредных воздействий деградированных, загрязненных и разрушенных почв на здоровье населения, окружающую среду и природные ресурсы.

К мерам по охране почв относятся земельный мониторинг (ст. 15), почвенные обследования (ст. 15); требования к охране почв при производственной деятельности, эксплуатации объектов хозяйственной и иных видов деятельности (ст. 16); требования к охране почв при ликвидации или консервации объектов хозяйствования и иного вида деятельности (ст. 17); Требования к охране почв от заболачивания и засоления (ст. 18); требования к охране почв от истощения, иссушения и уплотнения (ст. 19); требования к проведению работ по восстановлению деградированных почв (ст. 20), а также Программы по охране почв (ст. 14).

Законодательство Республики Таджикистан содержит целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих правовые основы охраны почв, среди которых Земельный кодекс Республики Таджикистан (1996), Законы Республики Таджикистан «Об охране почв» (2009), «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (2004), «О землеустройстве» (2008), «Об охране окружающей среды» (2011), «О пастбищах» (2019), «Об эколо-



гическом мониторинге» (2011), Лесной кодекс Республики Таджикистан (2011).

Особенность законодательства республики основана на том, что земля в Таджикистане является исключительной собственностью государства, и государство гарантирует ее эффективное использование в интересах народа. В тоже время в республике принят специальный закон об охране почв – единственный среди стран постсоветского пространства.

Закон Республики Таджикистан «Об охране почв» содержит (ст. 1) такие понятия, как почва, состояние почвы, качество почвы, плодородный слой почвы; нормативы качества почвы; загрязнение почвы; деградация почвы; истощение почвы; нарушение почвы; редкие почвы. При разработке названного нормативного правового акта, также как и в Туркменистане, использованы понятийный аппарат и основные институты, предложенные Модельным законом СНГ 2007 года «Об охране почв».

Согласно Закону Республики Таджикистан «Об охране окружающей среды», а также Закону Республики Таджикистан «Об экологическом мониторинге» почва отнесена к компонентам природной среды. Охрана плодородного слоя почвы является одной из основных задач органов государственной власти, физических и юридических лиц Республики Таджикистан.

Меры по охране почв включают: охрану плодородного слоя почвы; восстановление почвы; почвенные обследования; государственные комплексные, целевые и региональные программы по охране почв.

Также устанавливаются требования к охране почв при осуществлении отдельных видов деятельности. Запрещается вывоз плодородного слоя почвы за пределы административной границы Республики Таджикистан (Закон Республики Таджикистан «Об охране почв»).

В целях охраны почв, обеспечения выполнения санитарно-гигиенических, экологических, хозяйственных функций учрежден институт нормирования. Согласно ст. 4 Закона Республики Таджикистан «Об охране почв», на территории Республики обеспечивается применение почвозащитных технологий и других мер по предотвращению загрязнения, деградации почвы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Согласно ст. 8 Закона осуществляется государственный мониторинг почвы, представляющий собой систематические наблюдения за состоянием почвы в целях выявления изменений её структуры и качества и включающий обследование и оценку почвы, а также мероприятия по предупреждению негативных явлений. Государственный мониторинг состояния почвы проводится за счет средств бюджета. При этом физиче-

ские и юридические лица, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на почву, обязаны осуществлять мониторинг состояния почвы за свой счет.

Принят также Закон Республики Таджикистан от 15 июля 2004 года №56 «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», который нацелен на охрану данной категории земель.

Земельный кодекс Республики Таджикистан, содержащий главу 8 «Охрана земель», презюмирует комплексный подход к угодьям как к сложным природным образованиям (экосистемам) с учетом их зональных и региональных особенностей.

Выводы.

Общими чертами рассматриваемого национального законодательства являются присутствие общих правовых институтов, направленных на сбережение, восстановление и улучшение почвы, в частности, экологический мониторинг, экологическое нормирование, оценка воздействия на окружающую среду при осуществлении деятельности, экономический механизм пользования почвенными ресурсами, институты мелиорации, рекультивации и консервации земель, контроля и юридической ответственности. Имеются также схожие обязывающие нормы и ограничения в осуществлении хозяйственной деятельности, воздействующей на почвы. В частности, универсальными обязанностями, следующими из всех нормативных правовых актов членов Содружества, являются:

- обязанность снятия и использования плодородного слоя почвы для восстановления иных земель при производстве работ, связанных с нарушением почвенного покрова,
- обязанность землепользователей проводить мероприятия по охране почв.

Среди общих ограничений можно привести примеры по

запрету изменения целевого назначения особо ценных почв; большое внимание уделяют сельскому хозяйству, агропродоводству.

Во многих государствах, входящих в СНГ, охрана почв отождествляется только с мероприятиями по сохранению ее плодородного слоя для получения урожая естественных и культурных растений (Закон Республики Узбекистан «Об охране природы»).

Дальнейшее совершенствование законодательства об охране почв будет соответствовать интересам государств – членов Содружества в отдельности, так и способствовать улучшению экологической обстановки на всем постсоветском пространстве в целом.

Оценка ситуации в данной сфере правового регулирования и управления АПК была дана в Решении заседании Президиума Совета законодателей РФ при ФС РФ от 18.12.2020 «О мерах по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Выдержки из принятого решения приводятся ниже.

«Сохранение, восстановление и повышение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения являются

составляющими развития и совершенствования агропромышленного комплекса РФ.

Президиум Совета законодателей Российской Федерации отмечает ряд проблем, препятствующих эффективному обеспечению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения: отсутствие полной и достоверной информации о землях сельскохозяйственного назначения, их границах и качественных характеристиках, единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения; неэффективность землеустройства как комплекса мероприятий по изучению состояния почв, планированию и организации их рационального использования и охраны; неиспользование по назначению земель сельскохозяйственного назначения и последующее ухудшение их состояния; недостаточное нормативно-правовое регулирование своевременного выявления изменения состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, оценки этих изменений.

Следует законодательно определить понятия почвы и ее плодородия как фундаментального уникального свойства».

