

ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ СОХРАНЕНИЯ ПЛОДОРОДИЯ ПОЧВ И ЗЕМЕЛЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА)

© 2016 г. О. В. Нестерова¹, В. А. Семаль^{1,2}, В. Г. Трегубова¹

¹Дальневосточный федеральный университет, 690000, Владивосток, ул. Суханова, 8

²Биолого-почвенный институт Дальневосточного отделения РАН,
690022, Владивосток, пр-т 100-летия Владивостоку, 159

e-mail: semal_yi@rambler.ru

Поступила в редакцию 24.12.2014 г.

Рассматривается применение терминов “земля”, “земельный участок” и “почва” в нормативно-правовых документах, связанных с земельными отношениями и практическими вопросами землепользования. Приведен перечень основных нормативно-правовых документов, регулирующих использование земель сельскохозяйственного назначения на примере Дальнего Востока. Указаны недостатки в системе государственного управления и земельном законодательстве, приводящие к неэффективности контроля за состоянием плодородия почв, находящихся в частной собственности. Для осуществления контроля состояния плодородия почв и получением соответствующего современным стандартам качества продукции рекомендовано проведение обязательной сертификации почв.

Ключевые слова: земельный участок, почва, земельные отношения, нормирование, агрохимическое обследование, Земельный кодекс

DOI: 10.7868/S0032180X16060071

ВВЕДЕНИЕ

Появление частной собственности в Российской Федерации (РФ) на землю привело к значительному пересмотру земельных отношений, в результате чего смысловое и правовое содержание таких понятий, как “земля”, “земельный участок” и “почва”, существенно изменилось. Возникает вопрос: все эти термины относятся к одному и тому же объекту права или это разные объекты правовых отношений, каждый из которых рассматривается в разных отраслях права и практике правоприменения?

Термин “земля” встречается почти во всех нормативно-правовых документах, касающихся земельных отношений: ГОСТ 26640-85. Земли. Термины и определения, 1985; Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) № 136-ФЗ, 2001; Федеральный закон РФ № 1738-1 “О плате за землю”, 1991; Федеральный закон № 28-ФЗ “О государственном земельном кадастре”, 2000; Федеральный закон “Об охране окружающей среды” № 7-ФЗ, 2002 [3, 9, 29, 31, 32], а также в публикациях, связанных с характеристикой и классификацией земель сельскохозяйственного назначения [1, 26–28]. Этот термин является собирательным, так как, согласно ст. 1 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) [9], земля рассматривается и как природный объект, и как средство производства, и как

недвижимое имущество. В то же время ст. 6 ЗК РФ поясняет, что термин “земля” одновременно обозначает как природный объект, так и природный ресурс, то есть используется в разделах отраслей права, касающихся охраны и использования земель. Согласно ГОСТ 26640-85 [3], “земля – это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства”. В соответствии с Приказом Министерства экономического развития РФ № 611 “О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.” [20], земля не имеет начальной стоимости, так как это природный ресурс, в создание которого человек не вложил своего труда. Таким образом, с точки зрения экономики и правовых отношений термин “земля” чаще всего используется, когда речь идет о группе нормативных документов, касающихся общих вопросов охраны или использования земель, при этом нужно отметить, что под использованием понимается получение дохода с этих земель.

“Земельный участок” — наиболее часто употребляемый термин в большинстве нормативных документов, связанных с конкретными вопросами реализации земельных отношений (Закон Приморского края № 82-КЗ “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Приморском крае”, 2000; Федеральный закон РФ № 1738-1 “О плате за землю”, 1991; Федеральный закон № 221-ФЗ “О государственном кадастре недвижимости”, 2007) [8, 29, 35]. Термин “земельный участок” чаще всего используется в нормативно-правовых документах, когда речь идет об этом объекте как особом виде недвижимости, которую использует собственник. Например, в версии Федерального закона (ФЗ) “О государственном земельном кадастре” [31], земельный участок — “...часть поверхности земли (в том числе поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом...”. В отличие от широкого понятия “земля”, “земельный участок” имеет ценность, так как предполагается, что в него был вложен определенный труд (вспашка, мелиоративные мероприятия, строительство сооружений и др.) [24]. Например, согласно ФЗ “О плате за землю” [29], нормативная цена земли — показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Имущественный подход к оценке земельного участка хорошо прослеживается в Гражданском кодексе РФ [7]: “Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом...”, то есть абстрактное понятие “земля” переходит к конкретному понятию “земельный участок”, который характеризуется границами, местоположением [35], а, значит, больше относится к отрасли гражданского права. В то же время “земля” в виде “земельного участка” может рассматриваться как самостоятельный компонент окружающей среды, эксплуатация которого регулируется природоохранным законодательством (ФЗ № 7), с учетом конкретных природных условий и видов хозяйственного использования земель [38].

Употребляя термин “почва”, мы понимаем, что это тоже вид природного ресурса, который подлежит охране и используется [11]. Согласно статье 1 ФЗ “Об охране окружающей среды”, почва рассматривается как один из компонентов природной среды наряду с землей и недрами, а все компоненты природной среды являются природными ресурсами.

Согласно ГОСТ 27593-88 “Межгосударственный стандарт. Почва. Термины и определения” [5], почва — это самостоятельное естественно-историческое органо-минеральное природное тело,

возникающее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия.

Термин “почва” встречается и в Земельном кодексе РФ как в главном нормативном документе о земельных отношениях, но только в статьях, касающихся охраны, а также в его разделах, где речь идет об обязанностях собственников сохранять плодородие почв. В Гражданском кодексе РФ (ст. 261) под термином “почва” подразумевается поверхностный почвенный слой, находящийся в границах земельного участка.

Таким образом, мы можем отследить использование всех трех терминов по различным отраслям права (таблица).

Следующий вопрос, который возникает при знакомстве с земельным законодательством: почему в нормативных документах встречаются сочетания: “плодородие земель”, “плодородие почв” и “плодородие земельных участков”? Правомерно ли это? Очевидно, что если речь идет о таком понятии, как “плодородие”, то оно неразрывно связано с понятием “почва”. Если нормативные документы касаются таких вопросов как экологическая безопасность, деградация и плодородие, то в заглавии документов обязательно присутствует термин “почва” [2, 4, 5, 25].

Согласно ГОСТ 27593-88 [5], “плодородие” подразумевает “способность почвы удовлетворять потребность растений в элементах питания, влаге и воздухе, а также обеспечивать условия для их нормальной жизнедеятельности”. Из этого определения ясно, что плодородие — неотъемлемое свойство почв, тем не менее, оно зачастую употребляется и по отношению к земле как природному ресурсу. Однако плодородие почв, как и их генезис, определяется многими факторами, включая производственную деятельность человека, причем в большинстве случаев, производственная деятельность человека играет значительно большую роль в формировании плодородия почв, используемых в сельском хозяйстве, чем при формировании плодородия естественных почв. С учетом изложенного плодородие земель как природного ресурса не может рассматриваться безотносительно климата, рельефа, пород, растительности, времени и стадии развития, то есть всех факторов почвообразования. Следовательно, и плодородие почв, и плодородие земель будет разным для отдельных регионов, типов почв, элементов рельефа, разных пород и др. Иначе обстоит дело с плодородием земель, используемых в сельском хозяйстве: оно уже, по большей части, определяется уровнем интенсификации производства. Поэто-

му земли сельскохозяйственного назначения занимают особое положение (с одной стороны, это категория земель [35], с другой, вид использования) и должны обладать плодородием, обуславливающим доходность в виде урожая [22]. Поэтому в названии ФЦП “Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения...” [17] одновременно присутствует два термина – “земля” и “почва”. Но так как термин “плодородие” почв уже закреплен в ГОСТ 27593-88 [5], то в ст. 1 ФЗ “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения [31] появляется термин “плодородие земель сельскохозяйственного назначения” – “способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической средах и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений”. Как видим, оба термина несут одну и ту же смысловую нагрузку.

При частной собственности на землю возрастает необходимость государственного контроля [9, 25, 32, 35] за сохранением почвенного плодородия, поэтому мониторинг плодородия почв остается приоритетной задачей государства.

За состоянием почвенного плодородия в соответствии с Постановлением правительства “О государственном земельном надзоре” [18] надзор осуществляют: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) – за землей как объектом недвижимого имущества; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) – за землей как природным объектом и природным ресурсом; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) – за землей как природным объектом и природным ресурсом.

Именно Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения надзор за соблюдением мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия.

Исходя из этого, нормативно-правовая база должна формироваться как минимум на трех самостоятельных уровнях управления земельными ресурсами: федеральном, региональном и муниципальном. Для сохранения почвенного плодородия государство оставляет за собой функции законодательства в области регулирования земельных отношений и надзорную функцию. При этом следует подчеркнуть, что основные полномочия по обеспечению плодородия земель перекладываются на субъекты РФ, а государство берет на себя только частичную финансовую поддержку мероприятий за счет федеральных целевых программ. Так, в ФЗ “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сель-

скохозяйственного назначения” [30] установлены правовые основы воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения собственниками, владельцами и пользователями земельных участков. Согласно этому закону, собственники имеют право проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия, а также получать информацию от органов исполнительной власти субъектов РФ о состоянии плодородия почв на своих земельных участках и динамики изменения его состояния [30]. Помимо этого, следуя этому закону, собственники, владельцы и пользователи должны информировать в свою очередь органы исполнительной власти о фактах деградации земель и загрязнении почв. Следовательно, рачительное использование земель и сохранение при этом почвенного плодородия возможно только при осознании собственником необходимости регулярного почвенного обследования.

В свою очередь агрохимическое обслуживание, которое необходимо для получения информации о состоянии плодородия земель (почв) может осуществлять “... любая организация или индивидуальный гражданин...”, что зачастую не гарантирует качество получаемых результатов. К сожалению, в федеральном законе не говорится о создании специализированных аккредитованных лабораторий, призванных проводить эти обследования с определенной периодичностью (ст. 19), как это делалось раньше. Несмотря на это, согласно Постановлению “Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель” [15], мониторинг плодородия почв должен быть составной частью государственного мониторинга земель. В РФ мониторинг земель осуществляется Федеральной службой земельного кадастра России, но в функции этой организации не входит мониторинг агрохимических свойств почв, так необходимый для оценки сохранения почвенного плодородия. Также нет четкого перечисления параметров, необходимых для проведения мониторинга плодородия. Для этой цели могут подойти два нормативных документа: ГОСТ 17.4.2.03-86 “Межгосударственный стандарт. Охрана природы. Почвы. Паспорт почв” [4] и Постановление правительства РФ “Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” [19]. Реализация первого документа невозможна без привлечения специалистов-почвоведов. Использование второго документа возможно только при оценке произошедших изменений, которая осуществима при наличии исходных (первоначальных) данных. Для этих целей нужно иметь базу данных показателей плодородия и проводить туры агрохимических обследований как это делалось ранее. В 2004 г. Постановлением правительства РФ “О мерах по обеспечению деятельности

Термины “земля”, “земельный участок” и “почва”: источники и определения

| Область права | Нормативно-правовой документ | Значение термина |
|--------------------------|--|---|
| Земля | | |
| Конституционное | Конституция РФ, ст.36 [11] | Объект собственности и природный ресурс |
| Финансовое | Закон РФ “О плате за землю” № 1738-1, ст.25 [27] | Участок определенного качества и местоположения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости |
| Экологическое | ГОСТ 26640-85 [3] | Важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятия и организаций всех отраслей народного хозяйства |
| | 1. ФЗ “Об охране окружающей среды”, ст. 4 [30], ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, ст. 6 [31], Постановление правительства РФ № 612 “Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” [17], Приказ Минприроды России № 238 [21] | Объект охраны окружающей среды |
| Земельное | ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, ст. 6 [31] | Природный объект |
| | ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, ст. 12 [31] | Основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории |
| Финансовое | Налоговый кодекс РФ, ст. 389 [12] | Объект налогообложения |
| Земельный участок | | |
| Гражданское | Гражданский кодекс РФ (часть первая), ст. 260 [7], ФЗ “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, ст.6 [31] | Недвижимое имущество |
| Земельное | ФЗ “О государственном кадастре недвижимости”, ст. 1 [33] | Объект недвижимости с уникальными характеристиками |
| | Земельный кодекс РФ, ст.11 [9] | Часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами |
| Почва | | |
| Экологическое | ФЗ “Об охране окружающей среды”, ст. 1 [30] | Компонент окружающей среды |
| | ФЗ “Об охране окружающей среды”, ст. 4 ст. 62 [30] | Природный объект, подлежащий охране |
| | ГОСТ 27593-88 [5] | Самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникающее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия. |

Таблица. Окончание

| Область права | Нормативно-правовой документ | Значение термина |
|---------------|---|---|
| | Приказ № 238 “Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды” [21] | Объект окружающей среды |
| Гражданское | Гражданский кодекс РФ (часть первая), ст. 261 [7] | Поверхностный почвенный слой – часть земельного участка |
| Земельное | Земельный кодекс, гл. II [9] | Объект охраны, обладающий плодородием |

Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору” [16] было закрыто 100 государственных центров и станций агрохимических служб в различных регионах России, а часть агрохимических служб, например, в Приморском крае, передана в ведомство управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Приморскому краю и Сахалинской обл. и трансформировано в ФГБУ “Приморская межобластная ветеринарная лаборатория”, для которой агрохимическое обследование земель не является основной задачей. Все это привело к тому, что в Приморском крае возникают сложности с выполнением некоторых положений нормативно-правовых документов. Например, в действующем законе “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Приморском крае” [8] краевые власти берут на себя только правотворческие, финансовые и надзорные функции. Тогда как согласно ст. 6 этого документа обеспечение учета показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться за счет реализации долгосрочных целевых программ, в задачу которых входит создание банков данных по нормированию показателей плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Но реальная работа по созданию такого банка данных не проводится в силу сложившихся объективных причин и отсутствия работающих государственных (или частных) агрохимических служб. Отправной точкой можно считать создание “единого государственного реестра почвенных ресурсов России” как официального интернет-ресурса.

В современных условиях при существовании одновременно частной и государственной собственности на землю считается, что наиболее опробованным и наиболее эффективным механизмом финансирования работ по сохранению почвенного плодородия являются федеральные целевые программы [17, 21]. На самом же деле при отсутствии реальных механизмов контроля плодородия почв в некоторых регионах России они не могут быть эффективными. Например, региональная часть ФЦП “О государственной про-

грамме развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.” [20], на которую, например, в Приморском крае выделено 3.9 млрд руб., п. 3 предполагает проведение агрохимического обследования залежных земель. А это огромные территории, не возделываемые десятки лет после закрытия совхозов и колхозов. Для проведения работ такого масштаба необходимы агрохимические службы с аккредитованными аналитическими лабораториями, которых в Приморском крае фактически нет. Что же имеем в итоге? Деньги есть, потребности у государства есть, а реальных исполнителей уже нет.

В то же время частная собственность на землю зачастую допускает бесконтрольное, не всегда грамотное и безопасное использование земель сельскохозяйственного назначения. По данным Управления Федеральной службы государственной регистрации [6] на долю земель сельскохозяйственного назначения в Приморском крае на 1 января 2014 г. приходится 11.4%, от общей площади территории края, значительная часть которых (56.3%) находится в государственной и муниципальной собственности. Большая часть этих земель предоставлена в пользование и аренду юридическим и гражданским лицам (очень часто это граждане КНР). А поскольку массовые почвенные и геоботанические обследования на этих территориях уже давно не проводились (последние были сделаны в конце 1980–начале 1990-х гг.), то в настоящее время данные по их состоянию (в том числе и по плодородию) отсутствуют. И это несмотря на то, что в ряде районов отмечается развитие негативных процессов, сопровождающихся проявлением каменистости, закустаренности, закороченности, заболоченности, эродированности земель [10], что связано с нерациональной организацией сельскохозяйственных территорий, отсутствием современных агротехнических методов обработки и обследования почв. При этом следует отметить, что хозяйствующие субъекты на эрозионно-опасных землях не обременены предписаниями выполнения противоэрозионных мероприятий. Что же касается правонарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного на-

значения, то за 2014–2015 гг. службой земельного надзора Приморского края по официальным данным Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Приморскому краю и Сахалинской обл. выявлено 393 факта, причем большая часть нарушений связана с неиспользованием земельных участков сельскохозяйственного назначения и зарастанием, и лишь небольшое количество выявленных правонарушений касается загрязнения почв и несанкционированного снятия верхнего плодородного слоя. И только Управление Росреестра по Приморскому краю четко выполняет свои надзорные функции, касающиеся законности использования земельных участков, так как механизм получения данных от собственников земельных участков четко проработан. Управлением Федеральной службы Государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю за 2014 г. выявлено около 1519 фактов самовольного занятия земельных участков. Ни одного правонарушения, связанного с ухудшением или утратой плодородия почв, выявлено не было. Это лишний раз подтверждает, что подобного рода контроль не проводился, следовательно, привлечение собственника к ответственности за ухудшение почвенного плодородия не представляется возможным.

Для получения достоверной информации о состоянии земель и почв, для создания краевых и федеральных программ по предотвращению и устранению причин деградации почв необходимо регулярное проведение почвенного обследования. При этом актуально создание федеральных и региональных программ, предусматривающих выполнение работ не только наблюдательного характера, но и реализацию агротехнических, мелиоративных, противоэрозионных мероприятий, обеспечивающих восстановление почвенного плодородия земель.

Для Дальнего Востока это крайне важно, так как жителям этого региона и переселенцам предоставлена возможность получения бесплатного гектара земли, а при необходимости и расширение этого участка за счет покупки земли по льготной цене. В связи с этим подробное почвенно-экологическое обследование данных территорий и составление почвенных паспортов на выдаваемые земельные участки может стать основой или начальной точкой для надзорных органов при оценке уровня почвенного плодородия.

В выше рассмотренной государственной инициативе по освоению земельно-ресурсного потенциала Дальнего Востока исключается возможность перепродажи или сдача в субаренду полученных земельных участков гражданам других стран.

Федеральный закон от 29.12.2014 г. ФЗ № 473 “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации”

[36] и Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 519-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с принятием Федерального закона “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” [37] вызывают ряд опасений. В ФЗ № 473 при организации зон опережающего социально-экономического развития для работы на выделяемых земельных участках разрешено привлечение иностранных граждан (ФЗ № 473 ст. 6), причем доля иностранных граждан определяется с учетом решения наблюдательного совета (ст.14).

В ФЗ № 519 от 31.12.2014 г. [37], опубликованном двумя днями позже, уже дается полное разъяснение этому: “Работодатели, признаваемые резидентами территории опережающего социально-экономического развития ... привлекают и используют иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности ... при этом:

- 1) получение разрешений на привлечение и использование иностранных работников не требуется;
- 2) разрешение на работу иностранному гражданину выдается без учета квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию.
- 3) при приеме на работу, при прочих равных условиях, приоритет имеют граждане Российской Федерации...”.

Но в связи с малой плотностью населения на территории Дальнего Востока привлечение рабочей силы из граждан РФ маловероятно. Поэтому преобладающей частью работников в зонах опережающего развития будут иностранные граждане. Увеличение численности населения за счет иностранных граждан может повлечь за собой ряд проблем не только социального, но и экологического характера. Тогда как в ФЗ № 473 (ст. 24) [36] не предусмотрен экологический контроль на территории опережающего социально-экономического развития, являющийся крайне необходимым для безопасности людей. Например, по данным Управления Россельхознадзора по Приморскому краю и Сахалинской обл. число выявленных правонарушений иностранными гражданами в области земельного законодательства на 01.01.2015 составляло 806 и это при том, что зоны еще не функционируют.

Каким же образом собственника (производителя сельскохозяйственной продукции) или резидента территории опережающего социально-экономического развития можно обязать заботиться об экологической безопасности? Во-первых, это можно сделать, введя в обязанность проведение сертификации не только производимой сельхозпродукции, которая, согласно ФЗ “О техническом регулировании” [34], является не обязательной, но и обязательную сертификацию почв, используя

при этом Паспорт почв (ГОСТ 17.4.2.03-86 “Межгосударственный стандарт. Охрана природы. Почвы. Паспорт почв”) [4]. Во-вторых, пересмотрев конкретные меры воздействия при нарушении земельного законодательства, прописанные в Кодексе РФ “Об административных правонарушениях”, а именно – размер штрафов [12]. В действующей версии этого кодекса за самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы гражданином (ст. 8.6) сумма штрафа составляет от одной до трех тысяч рублей. При уничтожении плодородного слоя почвы в результате загрязнения пестицидами, агрохимикатами, отходами производства гражданам грозит штраф в размере от трех до пяти тысяч рублей. Более серьезные штрафы будут взиматься за невыполнение обязанностей по рекультивации земель или обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7), а неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 8.8) грозит штрафом в размере от 0.3 до 0.5% кадастровой стоимости земельного участка. Естественно, такие незначительные штрафы не могут быть гарантией сохранения плодородия почв, а отсутствие утвержденных расценок за ухудшение конкретных показателей почвенного плодородия делает неэффективной работу по контролю за показателями плодородия почв.

В свою очередь Гражданский кодекс РФ предусматривает более жесткую меру воздействия – изъятие земельного участка, если он предназначен для сельскохозяйственного производства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет (ст. 284) или использование участка приводит к существенному снижению плодородия (ст. 285).

Изученная нормативно-правовая база показывает, что используемые формы контроля за состоянием почвенного плодородия разработаны весьма слабо. Это связано с отсутствием взаимодействия между собственниками земельных участков и контролирующими органами. Таким связующим звеном между ними могут стать независимые аккредитованные агрохимслужбы. Эти службы, опираясь на исходные данные, смогут отслеживать текущее состояние плодородия и в случае ухудшения первоначальных показателей информировать контролирующие органы и консультировать собственников. В обязанность этих служб вменяется проведение работ по нормированию и созданию региональных шкал показателей почвенного плодородия. Отправной точкой для проведения таких работ должно быть масштабное обследование земель сельскохозяйственного назначения в регионах.

ВЫВОДЫ

1. Термины “земля”, “земельный участок” и “почва” четко разграничены по отраслям права

РФ, имеют конкретные смысловые значения и зависят от контекста, в котором употребляются.

2. Для сохранения почвенного плодородия обязательна сертификация почв с указанием первоначальных данных по почвенному плодородию. Сертификация плодородия почв может стать основой правового регулирования отношений в области рационального использования и сохранения земельных ресурсов в регионах.

3. Сохранение почвенного плодородия возможно только при реальном государственном контроле. Государственный агрохимический контроль на землях сельскохозяйственного назначения должен быть обязательной процедурой.

4. Выделение средств для сертификации почв по плодородию и экологической безопасности возможно за счет формирования специальных федеральных целевых программ, а также за счет средств, получаемых за аренду государственных земель и средств земельного налога.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Булгаков Д.С.* Концепция агроэкологической оценки почв сельскохозяйственной территории // Почвоведение. 2002. № 6. С. 710–714.
2. ГН 2.1.7.2041-06. Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в почве. Гигиенические нормативы. М., 2006. 15 с.
3. ГОСТ 26640-85. Земли. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 1985. 6 с.
4. ГОСТ 17.4.2.03-86. Межгосударственный стандарт. Охрана природы. Почвы. Паспорт почв. М.: Стандартинформ, 2008. 4 с.
5. ГОСТ 27593-88. Межгосударственный стандарт. Почва. Термины и определения. М.: Стандартинформ, 2008. 11 с.
6. Государственный (региональный) доклад “О состоянии и использовании земель в Приморском крае в 2013 году”. Владивосток, 2014. 168 с.
7. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ. “Собрание законодательства РФ” от 05.12.1994 г. № 32. Ст. 3301.
8. Закон Приморского края от 02.03.2000 г. № 82-КЗ (ред. от 13.08.2013 г.) “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Приморском крае” (повторно принят Думой Приморского края 23.02.2000 г.) // Владивосток. № 83 (2502). 07.06.2000 г.
9. Земельный кодекс Российской Федерации № 136-ФЗ от 25.10.2001 г.
10. Использование и состояние земель Приморского края: аналитическая записка. Хабаровск, 2009 г. 9 с.
11. *Климентьев А. И., Куксанов В. Ф., Куксанова Е. В. и др.* Научно-правовые аспекты Красной книги почв // Почвоведение. 2014. № 4. С. 507-512. doi 10.7868/S0032180X14040042.10.7868/S0032180X14040042
12. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

13. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М.: Юрид. лит., 2011. 64 с.
14. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.10.2013). 14
15. Постановление № 846 от 28.11.2002 г. “Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель” // Российская газета. № 231. 05.12.2002 г.
16. Постановление Правительства РФ от 08.12.2004 № 754 (с изм. от 10.08.2005) “О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору” // Собрание законодательства РФ. 13.12.2004. № 50. Ст. 5085.
17. Постановление правительства РФ от 20.02.2006 г. № 99. Федеральная целевая программа “Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года” // Собрание законодательства РФ. 06.03.2006 г. № 10. Ст. 1101.
18. Постановление правительства РФ от 15.11.2006 № 689 (ред. от 05.06.2013) “О государственном земельном надзоре” // Собрание законодательства РФ. 20.11.2006 г. № 47. Ст. 4919.
19. Постановление правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 “Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” // Собрание законодательства РФ. № 30 (Ч. II). Ст. 4655. 25.07.2011 г.
20. Постановление Правительства РФ № 717 от 14.07.2012 г. (ред. от 15.04.2014 г.) “О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.” // Собрание законодательства РФ. 06.08.2012 г. № 32. Ст. 4549.
21. Постановление правительства РФ от 12.09.2013 № 922. Федеральная целевая программа “Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 гг.” // Собрание законодательства РФ. 28.10.2013 г. № 43. Ст. 5554.
22. Приказ Минэкономразвития России № 145 “Об утверждении методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения” (с изменениями на 8 июля 2011 г.). Официальные документы и разъяснения. № 19. 2005 г.
23. Приказ Минприроды России № 238 от 08.07.2010 г. (ред. от 25.04.2014 г.) “Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды” (Зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2010 г. № 18364) // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 40. 04.10.2010 г.
24. Приказ Министерства экономического развития РФ от 25.09.2014 г. № 611 “Об утверждении Федерального стандарта оценки “Оценка недвижимости (ФСО № 7)”.
25. СанПиН 2.1.7.2197-07. Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы. М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2004. 16 с.
26. СанПиН 2.1.7.2197-07. Санитарно-эпидемиологические требования к качеству почвы: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы. М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2004. 16 с.
27. Сизов А.П. Правовое регулирование охраны земель и почв населенных пунктов в Российской Федерации // Почвоведение. 2010. № 12. С. 1508–1518.
28. Симакова М.С. Классификация почв и земель // Почвоведение. 2013. № 1. С. 113–115.
29. Симакова М.С., Булгаков Д.С., Карманов И.И., Молчанов Э.Н. Опыт классификации земель сельскохозяйственных угодий (методологические подходы и структура) // Бюл. Почв. ин-та им. В.В. Докучаева. 2009. Т. 64. С. 3–11.
30. Федеральный закон РФ от 11.10.1991 г. № 1738-1 (ред. от 26.06.2007) “О плате за землю” // Ведомости СНД и ВС РФ. 31.10.1991 г. № 44. С. 1424.
31. Федеральный закон от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” // Собрание законодательства РФ. 20.07.1998 г. № 29. Ст. 3399.
32. Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ (ред. от 04.12.2006) “О государственном земельном кадастре” // Российская газета. № 5. 10.01.2000.
33. Федеральный закон “Об охране окружающей среды” № 7-ФЗ от 10.01.2002 г.
34. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002 г. № 30. Ст. 3018.
35. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ “О техническом регулировании” // Собрание законодательства РФ. 30.12.2002 г. № 52 (Ч. II). Ст. 5140.
36. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 04.11.2014) “О государственном кадастре недвижимости” // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. № 31. С. 4017.
37. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (Ч. I). Ст. 26.
38. Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 519-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (Ч. I). Ст. 72.
39. Яковлев А.С., Сизов А.П. Научные и правовые предпосылки использования понятий “почва” и “земля” в природоохранной практике // Экологическое нормирование и управление качеством почв и земель. М.: НИИ-Природа, 2013. С. 22–28.