

А. П. Анисимов, Г. Л. Землякова

СООТНОШЕНИЕ КАТЕГОРИЙ «ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ» И «ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ»: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ

В статье рассматриваются исключения из общего правила о том, что меры по использованию и охране распространяются на все земли в Российской Федерации без каких-либо изъятий. Авторы доказывают, что из-под действия этого правила выведены отдельные категории и субкатегории земель, в отношении которых законодательством не предусматриваются меры либо по использованию, либо по их охране.

Ключевые слова: использование земель, охрана земель, деградация земель, военный полигон, зоны экологического бедствия, природные ресурсы, экологическая система, земли запаса.

A. P. Anisimov, G. L. Zemlyakova

CORRELATION OF CATEGORIES “USE OF LANDS” AND “PROTECTION OF LANDS”: DISPUTABLE ISSUES

The article draws attention to the exceptions to the general rule that measures on the use and protection extend to all the lands of the Russian Federation without any withdrawals. The authors prove that there are certain categories and subcategories of lands toward which the legislation doesn't stipulate any measures on either using or protecting. And this rule doesn't apply to these categories and subcategories of lands.

Keywords: use of lands, protection of lands, degradation of lands, military ground, ecological disaster zones, natural resources, ecosystem, reserve lands.

В теории земельного права в течение многих десятилетий существует формула, похожая на аксиому: использование и охрана земель (как, впрочем, и других природных ресурсов) — это две стороны одной медали, не существующие одна без другой, наглядно олицетворяющие один из законов диалектики — закон единства и борьбы противоположностей.

Говоря о соотношении понятий «использование» и «охрана» земель, заметим, что они не являются универсальными категориями в земельном праве (в отличие, например, от права собственности, имеющего вне зависимости от своего субъекта один и тот же набор правомочий). Содержание «использования земель» и «охраны земель» сильно различается в зависимости от категории земель (то есть целевого назначения), а также вида разрешенного использования отдельно взятого земельного участка внутри такой категории земель.

При этом, когда речь идет об охране земель, допускается использование не одного, а двух терминов: охрана земель и охрана почв. Например, согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 10

января 2002 г. «Об охране окружающей среды» самостоятельными объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются *земли и почвы*.

Такая позиция законодателя, разделяющего эти два объекта, не случайна. Охрана почв (и их плодородия) представляет интерес большей частью применительно к категориям земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, где земля выступает в качестве средства производства. В отношении остальных категорий земель мероприятия по охране почв носят производный характер. При этом применительно к отдельным категориям земель содержание их использования и охраны обусловлено правовым режимом природных ресурсов, которые на них расположены. Например, использование и охрана земель лесного фонда невозможна без учета интересов использования охраны лесов как отдельного природного ресурса; охрана земель водного фонда — без охраны водных объектов.

В отношении же других категорий охрана земель

(почв) имеет самостоятельное значение (земли сельскохозяйственного назначения).

Охрана земель — это совокупность организационных, экологических, экономических и иных мер, направленных на сохранение, восстановление и улучшение качества земель всех категорий как составной и неотъемлемой части окружающей среды в целях обеспечения ее благоприятного состояния.

Использование земель — это совокупность мероприятий по извлечению полезных свойств земли как природного объекта и природного ресурса

в хозяйственных, экологических, научных, рекреационных и иных целях.

Рассматривая понятия «использование земель» и «охрана земель», нельзя обойти вниманием проблему их соотношения, тем более, что данному вопросу посвящен абз. 2 п. 1 ст. 12 Земельного кодекса РФ. Действующее законодательство указывает на один правомерный вариант такого соотношения — *рациональное использование земель*, которое понимается как «обеспечение всеми землепользователями в процессе производства максимального эффекта в достижении цели землепользования с учетом охраны земель и оптимального взаимодействия с природными факторами» (ГОСТ 26640-85 «Земли. Термины и определения»). Необходимость точного уяснения данного термина прямо вытекает из действующего законодательства, связывающего с рациональным или нерациональным использованием земель различные правовые последствия.

Но вот всегда ли использование и охрана земель находятся в такой диалектической взаимосвязи, определяющей их взаимное содержание?

Представляется, что такая постановка вопроса может быть принята за некое общее правило, содержащее ряд официально не признанных в научной доктрине, но реально существующих в законодательстве и правовой жизни исключений. Рассмотрим сначала случаи, когда использование земельных участков осуществляется, а мероприятия по их охране не проводятся.

1. Первый случай использования земельных участков без их охраны заключается в том, что на различных военных полигонах (землях обороны и безопасности) в результате различных видов оборонной деятельности (испытаний ядерного

и иного оружия, маневров танков и иных боевых машин и т. д.) происходит ухудшение состояния почвенного покрова, однако система мероприятий по восстановлению качества почв не проводится. Типичным примером тут является танкодром. Под «танкодромом» обычно понимается «территория, специально оборудованная для технических испытаний опытных образцов бронетанковой техники и обучения вождению танков и других боевых гусеничных машин» [1]. Отсутствие на танкодроме специальных почвоохранных мероприятий вполне объяснимо: если там постоянно происходят учения с использованием сотен боевых машин, последствием будет уплотнение грунта, смещение плодородного слоя почвы и др.

Однако мероприятия по охране земель не проводятся, поскольку, во-первых, данные земли ценны не своим плодородием, а рельефом местности

и удаленностью от населенных пунктов; во-вторых, в случае восстановления нарушенного слоя почвы после повторного использования этих земельных массивов земля придет в исходное (нарушенное) состояние, поэтому в избыточном расходовании бюджетных средств нет практической необходимости. Особое негативное влияние на почву оказывает химическое загрязнение, связанное с использованием боеприпасов, разливом горюче-смазочных веществ и т. д. Нельзя сказать, что здесь ничего не делается.

Как отмечают представители военной экологии, предотвращение загрязнения почв и земель на военных объектах осуществляется по следующим направлениям: уничтожение, обезвреживание и утилизация твердых и жидких бытовых отходов; уничтожение, обезвреживание и утилизация отходов сельскохозяйственных предприятий; рекультивация земель. Для уничтожения твердых отходов используются механические и термические методы. Основными техническими средствами при этом являются механодробилки и специальные печи. Жидкие отходы, как правило, утилизируются на так называемых «полях запахивания». Рекультивация земель предусматривает заравнивание поврежденного грунта и засеивание его растительными культурами, наложение на поврежденные участки продуктивного нового грунта [2].

Между тем для проведения рекультивации необходим запрет на дальнейшее аналогичное

использование полигона. В Украине, например, и в тех субъектах Российской Федерации, где полигоны были выведены из постоянного использования в оборонных целях, произошло восстановление экологических систем. По сути, закрытый доступ к таким местам был даже более эффективным, чем режим особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Однако на действующих военных полигонах эта проблема сохраняет свою актуальность и требует решения.

2. В соответствии с п. 1 ст. 102 Водного кодекса РФ к землям водного фонда относятся земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, а также занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах. Такие поверхностные воды могут быть самыми разными: реки, озера, болота, каналы, ледники и т. д. Общая площадь земель водного фонда составляет 28 млн га [3, с. 9]. На землях водного фонда законодатель, на первый взгляд, предусматривает развернутую систему мероприятий по использованию и охране земель. Однако при более внимательном ознакомлении с ВК РФ можно сделать вывод о том, что *использование земель водного фонда* допускается в основном в случаях строительства гидротехнических сооружений и иных объектов, а вот охрана может быть только вод, но не земель водного фонда. В самом деле, в гл. 6 ВК РФ «Охрана водных объектов» речь идет об обязательности проведения мероприятий по предотвращению загрязнения, засоления, истощения водных объектов, т. е. о сохранении качества водных ресурсов. Между тем воды и земли — это *два разных природных ресурса*. В связи с этим, несмотря на наличие комплекса мероприятий по охране вод, из этого вовсе не следует, что ВК РФ регулирует охрану земель водного фонда — другого природного ресурса.

Наряду с этим существуют и обратные исключения из правила, когда охрана отдельных видов земель законом предусмотрена, а использование — нет.

1. «Красная книга почв Российской Федерации». Земельное и экологическое законодательство предусматривают сложную и многоуровневую систему охраны отдельных территорий от негативного антропогенного воздействия. Самой

известной мерой такой охраны является создание особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и муниципального значения. Между тем существует и ряд других разновидностей земельных участков, занимающих промежуточное положение между ООПТ как высшей формой охраны природы и обычными землями, попадающими под действие гл. 2 ЗК РФ «Охрана земель». Такое промежуточное положение занимают, например, «особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья» (п. 4 ст. 79 ЗК РФ), требующие особой охраны в рамках категории земель сельскохозяйственного назначения. И это далеко не единственный пример.

Особое место среди таких «пограничных» земель занимают земли, попавшие в «Красную книгу почв РФ». В отношении таких земельных участков должен устанавливаться *особый режим* охраны уникальных почв посредством ведения Красной книги почв Российской Федерации и Красной книги почв субъектов РФ, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв (п. 1 ст. 62 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Почвы, представляющие особую ценность по своим характеристикам для Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, подлежат внесению в такие книги с установлением режима особой охраны и выведению из активного хозяйственного использования.

Согласно п. 2 ст. 62 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» 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.

В результате включения данной статьи в закон создается правовой механизм регулирования деятельности в области особой охраны почв, формирования всех необходимых условий для их сохранения и восстановления. Однако для реализации поставленной задачи необходима разработка ряда законов Российской Федерации и субъектов РФ, а также подзаконных актов на этих уровнях, которыми должен предусматриваться порядок и критерии отнесения

почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения и занесены в Красную книгу почв Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. На сегодняшний день эта задача еще далека от решения.

Федеральной Красной книги почв до сих пор нет, однако в ряде регионов уже приняты нормативные акты, устанавливающие порядок ведения Красной книги почв соответствующего субъекта РФ. В качестве примера можно привести Постановление Правительства Пермского края от 7 декабря 2007 г. № 312-п «О красной книге почв Пермского края». В настоящий момент нет никаких законодательных указаний о том, обязательно ли должны находиться почвы, попавшие в Красную книгу почв, в границах каких-либо ООПТ либо это не обязательно. Последнее представляется нам более целесообразным, поскольку животные и растения, внесенные в свою Красную книгу, обитают не только исключительно в границах ООПТ.

При этом в последнем случае получается, что для редких и ценных почв, попавших в «Красную книгу почв РФ», устанавливается режим особой охраны и запрета ведения на них хозяйственной деятельности, однако никаких вариантов их использования законодатель не предлагает. И если в отношении, например, земель заповедника предусмотрено обязательное и систематичное проведение научных исследований специально созданной структурой (дирекцией заповедника), есть форма использования земель, то в отношении «краснокнижных» почв такой императивной нормы нет. Из этого следует, что их охрана обязательна, а использование не предусмотрено ничем.

2. *Земли запаса.* Всего на 1 января 2011 г. земли запаса занимали площадь 101,3 млн га. По своему составу земли запаса неоднородны. В установленном порядке в них могут переводиться деградированные сельскохозяйственные угодья, а также земли, подверженные радиоактивному и химическому загрязнению и выведенные из хозяйственного использования. Таких нарушенных земель в составе земель запаса всего 0,1 %.

В состав земель запаса входят земли, занятые обширными природными объектами и не

вовлеченные в хозяйственный оборот, представляющие собой скалы, ледники, пески, галечники и т. п., а также земли под участками леса и водными объектами. В отношении последних при необходимости проводятся мероприятия по переводу земель или земельных участков в другие категории согласно требованиям лесного, водного и земельного законодательства [3, с. 32].

Как следует из ст. 103 ЗК РФ, земли запаса — это земли, не предоставленные гражданам и юридическим лицам, а потому *никем не используемые*. В случае необходимости их хозяйственного использования они должны быть переведены в земли иных категорий (например, населенных пунктов). Однако на них в полном объеме распространяются требования по охране земель, указанные в гл. 2 ЗК РФ «Охрана земель». Для данной категории земель не актуально повышение плодородия, однако мероприятия по предотвращению загрязнения и деградации земель должны проводиться обязательно. Это означает, что мы имеем второй случай охраны земель без их использования.

3. *Деградированные земли, зоны экологического бедствия.* Согласно ст. 1 Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке (12 сентября 1994 г.), *деградация земель* означает «снижение или потерю биологической и экономической продуктивности и сложной структуры богарных пахотных земель, орошаемых пахотных земель или пастбищ, лесов и лесистых участков в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах в результате землепользования или действия одного или нескольких процессов, в том числе связанных с деятельностью человека и структурами расселения, таких, как ветровая и/или водная эрозия почв; ухудшение физических, химических и биологических или экономических свойств почв; долгосрочная потеря естественного растительного покрова». Следовательно, такие земли имеют особый правовой статус и в силу своего низкого качества не могут использоваться, однако по отношению к ним должны применяться меры по восстановлению (рекультивации). Так, в случае

принятия органами власти решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очередность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий [4].

Деградация земель может произойти по самым разнообразным причинам, например по причине перевыпаса скота, т. е. выпаса его в количестве, превышающем возможности пастбищ по естественному восстановлению почвенного покрова, что влечет деградацию земель и развитие эрозионных процессов. Такие места перевыпаса есть, например, в калмыцких степях, равно как и в иных регионах и странах, практикующих скотоводство.

По имеющимся данным, площадь опустынивания в Республике Калмыкия составляет примерно от 300 до 700 тыс. га; нет данных о площадях солонцов и солончаков, соленых и пресных озер. Деградация и опустынивание Черных земель, издавна служивших отгонными пастбищами для овцеводов Ставрополя, Калмыкии, Дагестана, Ростовской и Астраханской областей, сегодня достигли кризисного состояния. Более 1 млн га некогда высокопродуктивных пастбищ превратилось в пространство открытых песков, с территории которых практически выведено поголовье сельскохозяйственных животных, а регион Черных земель сегодня известен миру как единственная европейская пустыня. ЮНЕСКО приняла решение о включении региона Черных земель в мировую сеть биосферных заповедников [5].

Наряду с естественными причинами резкое ухудшение качества земель может произойти и в результате чрезвычайных бедствий, аварий и катастроф. Существующее сегодня положение дел во многом обусловлено «прошлым» экологическим ущербом. Между тем такое понятие не закреплено в законе. «В системе законодательных актов (природоохранное, природоресурсное, гражданское законодательство) содержатся понятия „вред

окружающей среде“, „ущерб“, „убытки“. Хотя именно накопленный экологический ущерб имеет место при оценке нанесенного в результате прошлой многолетней хозяйственной деятельности вреда окружающей среде и определении финансовых вложений, необходимых для ликвидации последствий деградации окружающей среды и восстановления нарушенного состояния» [6].

В случаях, когда размер негативных отклонений от нормы достигает определенного порогового уровня, должна возникать необходимость создания на базе деградировавших природных ресурсов зоны экологического бедствия. В настоящий момент такой возможности нет ввиду отсутствия правовой базы — федерального закона «О зонах экологического бедствия». Вместе с тем его появление не только позволило бы улучшить состояние нарушенных экологических систем, но и создать механизм предотвращения их появления.

При модернизации экологического законодательства следует закрепить следующее: структура зон экологического бедствия должна быть такой же децентрализованной, как и структура ООПТ. Это означает, что должны существовать как «монолитные» виды территорий экологического неблагополучия (внутри границ которых единый эколого-правовой режим — как в заповедниках или памятниках природы), так и комплексные территории с внутренним дифференцированным правовым режимом (по аналогии с национальным парком, включающим заповедные, туристические и иные функциональные зоны).

В любом случае, если мы говорим о деградированных землях, то нужно понимать, что их использование невозможно, а охрана обязательна; в случае создания зоны экологического бедствия хозяйственное или иное использование таких территорий будет либо запрещено вообще, либо очень сильно ограничено.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в теории управления использованием земель до сих пор остаются малоисследованными исключения из существующей в науке земельной права аксиомы о том, что категории «использование» и «охрана» земель не существуют друг без друга.

Список библиографических ссылок

1. Танкодром [Электронный ресурс]: Мир иностранных слов. URL: http://www.mirslovin.ru/show_word/58300/ (дата обращения: 10.01.2013).
2. Основы военной экологии [Электронный ресурс]. URL: http://goup32441.narod.ru/files/eo/001_oporn_konspekt/t1z2.html (дата обращения: 10.01.2013).
3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 г. М., 2011.
4. Об утверждении Положения о порядке консервации земель с изъятием их из оборота: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 октября 2002 г. № 830 // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4676.
5. Бадмаев А. Х. Республика Калмыкия: Природа, население и хозяйство [Электронный ресурс] // Рукопись. 2004. URL: http://geo.1september.ru/view_article.php?id=200501405 (дата обращения: 15.01.2013).
6. О мерах по обеспечению экологической безопасности при реализации крупных инфраструктурных проектов и ликвидации накопленного экологического ущерба [Электронный ресурс]: проект доклада Гос. Совета Рос. Федерации. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: <http://anti-atom.ru/downloads/gossovet.pdf> (дата обращения: 18.02.2013).