

Правовые основы охраны земель в Российской Федерации определены главой II земельного кодекса РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 12 ЗК РФ, земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Целями охраны земель являются:

1. предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности;
2. обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

В целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по:

1. сохранению почв и их плодородия;
2. защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
3. защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;
4. ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
5. сохранению достигнутого уровня мелиорации;
6. рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
7. сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

К основным мероприятиям по улучшению и восстановлению земель, подвергшихся негативному воздействию, относятся мелиорация земель, рекультивация земель, консервация земель.

Мелиорация земель представляет собой коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий в целях их использования для производства сельскохозяйственной продукции. Правовое регулирование отношений в данной области осуществляется прежде всего Федеральным законом от 10.01.96 г. (в ред. от 22.08.04 г.) № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

Мелиорация земель 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 (ст. 1 указанного Закона).

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидро-мелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация.

Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений. К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противо-эрозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почво-защитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений.

К этому типу мелиорации земель относятся следующие виды мелиорации земель:

- противоэрозионная - защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;
- полезащитная - защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;

- пастбищезащитная - предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель.

Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды мелиорации земель:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;
- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;
- мелиоративная обработка солонцов;
- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;
- проведение иных культуртехнических работ.

Наконец, *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.

Статья 13 (п. 3) ЗК РФ закрепляет положение, согласно которому внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

Рекультивация нарушенных земель - это комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и хозяйственной ценности нарушенного почвенного слоя, природного ландшафта.

Порядок проведения работ по рекультивации земель определен в постановлении Правительства РФ от 23.02.94 г. № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы». Установлено, что рекультивация земель, нарушенных юридическими лицами и гражданами при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении всех видов строительных, геолого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением поверхности почвы, а также при складировании, захоронении промышленных, бытовых и других отходов, загрязнении участков поверхности земли, если по условиям восстановления этих земель требуется снятие плодородного слоя почвы, осуществляется за счет собственных средств юридических лиц и граждан в соответствии с утвержденными проектами рекультивации земель. При необходимости в установленном порядке на эти цели могут направляться средства из других источников финансирования в соответствии с действующим законодательством.

Действуют также Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденными приказом министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ № 525 и Комитетом РФ по земельным ресурсам и земле-устройству от 22.12.95 г. № 67.

Рекультивация нарушенных земель осуществляется для восстановления их для сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохранных и санитарно-оздоровительных целей.

Рекультивации подлежат земли, нарушенные при:

- разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа;
- прокладке трубопроводов, проведении строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, геолого-разведочных, испытательных, эксплуатационных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова;
- ликвидации промышленных, военных, гражданских и иных объектов и сооружений;
- складировании и захоронении промышленных, бытовых и других отходов;
- строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и др.);
- ликвидации последствий загрязнения земель, если по условиям их восстановления требуется снятие верхнего плодородного слоя почвы;
- проведении войсковых учений за пределами специально отведенных для этих целей полигонов.

Рекультивация осуществляется последовательно в два этапа: технический и биологический.

Технический этап предусматривает планировку, формирование откосов, снятие и нанесение плодородного слоя почвы, устройство гидротехнических и мелиоративных сооружений, захоронение токсичных вскрышных пород, а также проведение других работ, создающих необходимые условия для дальнейшего использования рекультивированных земель по целевому назначению или для проведения мероприятий по восстановлению плодородия почв (биологический этап).

Биологический этап включает комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на улучшение агрофизических, агрохимических, биохимических и других свойств почвы.

Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка.

Статья 13 (п. 4) ЗК РФ закрепляет норму, устанавливающую, что при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель. Кроме того, для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ (п. 5 ст. 13 ЗК РФ)

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством РФ.

Консервация земель - временное исключение земель из хозяйственного оборота с целью предотвращения развития или устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации загрязненных земель. Постановлением правительства РФ от 02.10.02 г. № 830 утверждено Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота. В соответствии с этим Положением допускается консервация земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям, в результате которых происходят деградация земель и ухудшение экологической обстановки, а также загрязненных земель, использование которых приводит к негативному воздействию на здоровье человека, в том числе:

а) земель, подвергшихся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земель в районах Крайнего Севера, занятых оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;

б) земель, имеющих просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;

в) земель, загрязненных радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсичными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Подготовка предложений о консервации земель осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (или его территориальными органами) с участием Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации (или их территориальных органов) и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в пределах их компетенции на основании решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, либо по инициативе собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или арендаторов земельных участков с учетом данных государственного мониторинга земель или специальных обследований.

Предложения по консервации земель должны включать:

- заключение об оценке состояния земель и их дальнейшем использовании, подготовленное Федеральным агентством кадастра недвижимости (или его территориальными органами) совместно с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации (или их территориальными органами) и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации;
- карты с нанесенными границами земельных участков и частей земельных участков, подлежащих консервации (с указанием типов и степени деградации или загрязнения земель, собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков).
- предложения об участии собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков в осуществлении мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий;
- расчеты убытков и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, понесенных в результате деградации земель.

Предложения по консервации земель, находящихся в федеральной собственности, рассматриваются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, земель, находящихся в муниципальной собственности, - органами местного самоуправления, которые принимают решения о консервации земель в пределах своей компетенции.

Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения - органами местного самоуправления.

На основании принятого 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.

Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с принятым решением об их консервации, сохраняются за собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, принявшие решение о консервации земель, информируют о принятом решении органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

После завершения мероприятий по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (или его территориальные органы) во взаимодействии с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации (или их территориальными органами) и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основании специальных обследований подготавливает предложения о дальнейшем использовании восстановленных земель и направляет их федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, принявшим решение о консервации земель.

Пункт 8 ст. 13 ЗК РФ предусматривает, что в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Согласно ст. 14 ЗК РФ, земли, которые подверглись радиоактивному и химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации. На таких землях запрещаются производство и реализация

сельскохозяйственной продукции.

Порядок использования земель, подвергшихся такому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяется Правительством РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства в соответствии с положениями статей 57 и 58 ЗК РФ, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Контрольные вопросы

1. Что понимают под управлением в области охраны и использования земель?
2. В чем заключается содержание управления в области охраны и использования земель?
3. Дайте определение землеустройства.
4. Из каких элементов состоит индивидуальный кадастровый номер земельного участка?
5. Какие виды контроля в области охраны и использования земель вы знаете?

