

N.I. Zakharova
Monitoring of Agricultural Land Soils: the Subject Matter, Targets, and Tasks

In the legal context the subject matter, kinds, and functions of the agricultural land soils monitoring are researched. The significance of the monitoring to preserve agricultural lands is revealed.

Key words and word-combinations: monitoring, agricultural lands, soils.

В правовом контексте исследуются сущность, виды и функции мониторинга почв земель сельскохозяйственного назначения. Показана значимость мониторинга для сохранения земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова и словосочетания: мониторинг, земли сельскохозяйственного назначения, почвы.

УДК 347.243(470):349.6
ББК 67.407.1(2Рос)+67.407

Н.И. Захарова

**МОНИТОРИНГ ПОЧВ
ЗЕМЕЛЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
НАЗНАЧЕНИЯ: СУЩНОСТЬ,
ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ**

Для защиты публичных и частных прав на природные ресурсы государству и иным публичным образованиям необходимо принимать превентивные меры, направленные на предупреждение совершения экологических правонарушений, получение достоверной информации о состоянии окружающей среды и создающие условия для возмещения причиненного вреда. Однако, как показывает практика, природопользователи чаще всего оказываются в этом не заинтересованы.

В соответствии с экологическим законодательством обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды осуществляется общественными формированиями и гражданами, юридическими лицами, государственными и муниципальными органами [1, с. 8]. Соответственно указанным субъектам задачи управления будут разные; содержание управления, осуществляемого в рамках того или иного вида субъектов, тоже будет различаться.

Наблюдение за состоянием окружающей среды (экологический мониторинг) – одна из многих функций управления.

Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) включает в себя комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды (в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем), за происходящими в них процессами и яв-

лениями, а также подразумевает оценку и прогноз изменений состояния окружающей среды [2, с. 218]. В соответствии с постановлением Правительства РФ государственный экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации [3].

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает оценка состояния земель, поскольку земля – важнейшая составляющая часть окружающей природной среды, которая выступает в качестве пространственного базиса для жизни и деятельности человека, а также для его производственной деятельности.

Мониторинг земель проводится на основании ст. 67 Земельного кодекса РФ [4]. Непосредственно порядок его осуществления определен в Положении об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденном постановлением Правительства РФ [5]. Государственный мониторинг земель подразумевает:

- постоянное наблюдение за использованием земель в соответствии с категориями и целевым назначением с целью своевременного выяснения состояния земли и ее оценки, прогнозирования ухудшений, изменений и выявления возможных способов предотвращения истощения и загрязнения земель, разработки рекомендаций для устранения уже наступивших;

- сбор и обработку полученных данных, подготовку на их основе прогнозов и рекомендаций, связанных с состоянием земель.

Требуемые мероприятия осуществляются территориальными органами и организациями Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и других органов исполнительной власти (федеральных, региональных), участвующих в осуществлении мониторинга, а также органами местного самоуправления. Материалы, собранные в процессе мониторинга, систематизируются и передаются на хранение в Государственный фонд данных, а также являются основанием принятия уполномоченными исполнительными органами (органами земельного кадастра, землеустройства, контрольными органами) необходимых конкретных решений. Кроме того, эти данные используются для ежегодного доклада, представляемого в Правительство РФ, а также для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан.

Законодательство Российской Федерации выделяет семь категорий земель земельного фонда. Первое место среди них по праву отведено землям сельскохозяйственного назначения, что дополнительно подчеркивается принятием Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ [6]. Ее принятие обусловлено особенностями наблюдения за указанной категорией земель и необходимостью учета ряда параметров – например, характеризующих плодородие почв, имеющих существенное значение для сельскохозяйственного производства [7, с. 224].

Одним из достоинств Концепции является то, что в ней установлены цели, задачи и направления работ по осуществлению государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставляемых для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, данные которого являются основой формирования государственных информационных ресурсов о состоянии и использовании этих земель.

Составным компонентом земель сельскохозяйственного назначения выступает почва. При характеристике почв важнейшим свойством считается плодородие, показывающее ресурсную ценность почвы. При этом оно не является постоянной величиной, поскольку изменяется в процессе развития почвы и по отношению к различным сельскохозяйственным культурам [1, с. 298].

В целях осуществления характеризующих различные изменения почв земель сельскохозяйственного назначения комплексных изысканий, обследования и съемки проводится соответствующий мониторинг. Его сущность состоит в систематическом наблюдении за состоянием плодородия почв для своевременного выявления изменений, их оценки, прогноза, предупреждения и устранения последствий негативных процессов (например, деградации почв). В результате проведения мониторинга должна быть получена информация, позволяющая решать актуальные задачи определения оптимальных и критических уровней основных физических и химических показателей свойств почв. Своевременное выявление критических уровней контролируемых показателей позволит принять необходимые меры по регулированию неблагоприятных процессов.

Порядок ведения мониторинга почв достаточно детализирован. В частности, мониторинг почв земель сельскохозяйственного назначения проводится в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [8], приказом Министерства сельского хозяйства России «Об утверждении порядка государственного учета показателей состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения» [9], Методическими указаниями по проведению комплексного мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственных угодий, утвержденными Министерством сельского хозяйства РФ [10].

Несмотря на то, что мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения законодательно закреплен Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в большинстве случаев он проводится формально. В ходе его реализации не представляется возможным учесть современные изменения почвенного покрова и выявить критические уровни контролируемых показателей. Причина сложившегося положения кроется в том, что до сих пор не создана эффективная система мониторинга почв земель сельскохозяйственного назначения на основе ГИС-технологий.

Географические информационные системы (ГИС) – это современные информационные технологии для картографирования и анализа объектов реального мира. Источником информации для ГИС служит весь комплекс работ и исследований, который необходимо проводить в рамках мониторинга. Такая система должна стать необходимым инструментом организации данных мони-

торинга российских земель сельскохозяйственного назначения. Она позволила бы прогнозировать тенденции изменений во временном интервале показателей, характеризующих степень изменения плодородия почв, и в итоге принимать экстренные меры по регулированию и устранению неблагоприятных процессов.

Материалы проводимого в регионах России мониторинга состояния почв земель сельскохозяйственного назначения говорят о том, что состояние почвенного покрова в большей степени критическое. По мнению академика РАН А.Н. Каштанова, более 70 млн га сельскохозяйственных угодий имеют повышенную кислотность, 40 млн га засолены, 26 млн га – переувлажнены и заболочены, 7 млн га заросли кустарником и мелколесьем, 5 млн га загрязнены радионуклеидами, около 10 млн га подвержены опустыниванию. В настоящее время 56 млн га пашни имеет низкое содержание гумуса, 12 млн га – низкое содержание калия, 2 млн га земель нарушено в результате добычи полезных ископаемых и торфа, 67 тыс. га занято санкционированными и несанкционированными свалками, на 240 тыс. га размещены отходы, 16 тыс. га захламлено в населенных пунктах [11, с. 263]. При таком состоянии земель сельскохозяйственного назначения роль экологического мониторинга будет только возрастать.

Проблема ухудшения качества почв земель сельскохозяйственного назначения должна постоянно находиться в зоне особого внимания Правительства РФ. Так как в настоящее время в стране наблюдается качественное ухудшение земельно-ресурсного потенциала сельского хозяйства и снижение плодородия почв, необходимо существенно повысить ответственность за нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения.

Следует отметить, что российское законодательство не обязывает собственников земельных участков проводить систематический, сплошной мониторинг плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, который позволил бы своевременно выявлять критические уровни контролируемых показателей плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и по результатам мониторинга государственным органам исполнительной власти принимать экстренные меры по регулированию неблагоприятных процессов. Благодаря мониторингу могли быть существенно снижены деградация и нерациональное использование земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим представляется необходимым закрепление в ст. 8 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения» указанной обязанности за собственниками. Кроме того, необходимо внести дополнения или изменения в Кодекс об административных правонарушениях по усилению мер ответственности за нарушения в области охраны почв земель сельскохозяйственного назначения, в частности существенно повысить размеры штрафов, взимаемых с субъектов предпринимательской деятельности за нарушение требований по охране земель. Кроме того, необходимо изменить практику возмещения ущерба, нанесенного земельным ресурсам: средства компенсации причиненного ущерба должны передаваться собственникам, с тем чтобы эти денежные средства расходовались целевым назначением на восстановление нарушенных земель.

Необходимо отметить, что предпринятая попытка законодательного зак-

репления мониторинга почв земель сельскохозяйственного назначения не увенчалась успехом, хотя необходимость этого подтверждается практикой. Четко просматривается потребность в более тщательной разработке организации мониторинга почв земель сельскохозяйственного назначения как в теории, так и на практике.

Очевидно, что для кардинального решения рационального использования и охраны земельных ресурсов в целях экологических интересов и потребностей современного и будущего поколений требуется внесение изменений в законодательные акты в ближайшее время, поскольку данные изменения имеют определяющее значение для экологической и продовольственной безопасности России.

Библиографический список

1. *Жириков Ю.Г.* Земельное право России. М., 2007.
2. *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е.* Экологическое право России: учебник. М., 2010.
3. Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга): постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1278.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 12 дек. 2011 г., с изм. и доп., вступающими в силу 6 янв. 2012 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2011. № 51. Ст. 7448.
5. Положение об осуществлении государственного мониторинга земель: утв. постановлением Правительства РФ от 28 нояб. 2002 г. № 846. 2011. URL: <http://www.consultant.ru/search.html> (дата обращения: 20.11.2011).
6. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р. URL: <http://www.consultant.ru/search.html> (дата обращения: 20.11.2011).
7. Правовые акты: оценка последствий: науч.-практ. пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков [и др.]; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2011.
8. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федер. закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.). М., 2011.
9. Об утверждении порядка государственного учета показателей состояния плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения: приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 4 мая 2010 г. № 150 // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 167; 2009. № 1. Ст. 17, 21.
10. Методические указания по проведению комплексного мониторинга плодородия почв земель сельскохозяйственных угодий: утв. Министерством сельского хозяйства РФ от 24 сент. 2003 г. М., 2003.
11. *Каишанов А.Н.* Концепция устойчивого развития земледелия в России в XX веке // Почвоведение. 2001. № 3.