



**Евгений Леонтьевич
МАКСИМОВ,**

доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
кандидат юридических
наук, доцент
evgmaks2009@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Обеспечение целей экологической безопасности при использовании земель сельскохозяйственного назначения

Аннотация. В статье исследуется состояние правового регулирования отношений, связанных с обеспечением национальной безопасности. Отмечается важность обеспечения экологической безопасности как составной части национальной безопасности Российской Федерации. Автор обращается к документам стратегического планирования — стратегиям о национальной безопасности, об экологической безопасности. На основе анализа современного состояния защищенности личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз, используя указанные в стратегиях подходы к обеспечению видов безопасности, автор делает вывод о важности осуществления комплекса мер, направленных на обеспечение безопасности, среди которых особо выделяется государственный надзор (контроль). Среди большого числа органов такого надзора в статье выделяется и анализируется деятельность специально уполномоченного органа на осуществление государственного надзора за состоянием и использованием земель сельскохозяйственного назначения — Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Автор обращается к документам, которыми регулируется осуществление надзорных функций, к документам, отражающим результаты работы этого органа, анализирует результаты его деятельности, делает выводы о наличии сложностей, проблем в осуществлении надзора эффективным образом, предлагает варианты решения проблем.

Ключевые слова: национальная безопасность, экологическая безопасность, государственный контроль (надзор), профилактические мероприятия, контрольно-надзорные мероприятия, сельскохозяйственные угодья, почвы, нарушения земельного законодательства, нанесение вреда почвам, негативные процессы нарушения почвенного покрова, полевые агрохимические исследования, информация о состоянии почвенного плодородия сельскохозяйственных земель.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.086-094

EUGENII L. MAKSIMOV,

Assistant professor

of the Ecological and Natural Resources

Law Department

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

evgmaks2009@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Ensuring the objectives of environmental safety when using agricultural land

Abstract. *The article examines the state of legal regulation of relations related to ensuring national security. The importance of ensuring environmental safety as an integral part of the national security of the Russian Federation is noted. The author refers to the documents of strategic planning — Strategies on national security, on environmental security. Based on the analysis of the current state of protection of the individual, society, state from internal and external threats, using the approaches to ensuring the types of security specified in the strategy, the conclusion is made about the importance of implementing a set of measures aimed at ensuring security, among which the author highlights state supervision (control). Among a large number of bodies of such supervision, the author singles out and analyzes the activities of a specially authorized body for the implementation of state supervision over the state and use of agricultural land — the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Supervision. The author refers to the documents that regulate the implementation of supervisory functions, to documents reflecting the results of the work of this body, analyzes the results of such activities, draws conclusions about the presence of difficulties, problems in the implementation of such supervision in an effective way, suggests options for solving such problems.*

Keywords: *nationalsecurity, environmentalsafety, state control (supervision), state land control (supervision), preventive measures, control and supervisory measures, agricultural land, soil, violations of land legislation, damage to soils, negative processes of soil cover disturbance, field agrochemical research, information about the state of soil fertility of agricultural lands.*

Современная обстановка, связанная с отношением к России ряда зарубежных государств, делает особенно актуальными решение вопросов обеспечения национальной безопасности Российского государства как от внешних, так и от внутренних угроз, что позволит обеспечить реализацию разнообразных конституционных прав и свобод населения страны, надлежащие качество и уровень жизни и в итоге — социально-экономическое развитие страны. Человек, общество, государство — все эти субъекты испытывают потребности в таком развитии.



Действующая в настоящее время Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ¹, закрепляет понятие национальных интересов как значимых потребностей личности, общества, государства в безопасности и устойчивом развитии. Потребности указанных субъектов разнообразны, но всегда к ним следует относить охрану окружающей среды, сохранение природных интересов, рациональное природопользование.

Национальные интересы, их обеспечение основаны на реализации стратегических национальных приоритетов, среди которых мы выделим интересующие сегодня приоритеты по обеспечению экологической безопасности и рациональному природопользованию.

Обеспечить защищенность окружающей природной среды от негативного воздействия антропогенной деятельности, чрезвычайных ситуаций различного характера — непростая задача. Не секрет, что производственная деятельность человека, потребление для осуществления целей своей жизнедеятельности природных ресурсов — все это увеличивает нагрузку на окружающую среду и, как следствие, ухудшает ее состояние. Особо выделим последствия такого потребления — деградацию земель, ухудшение качества почв, ведущие к снижению плодородия, росту объемов загрязнения окружающей среды.

Комментируя данный документ стратегического планирования, отметим констатацию в целом неблагоприятного состояния окружающей среды, ее компонентов. При этом следует поддержать определенные в Стратегии цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования — обеспечение качества окружающей среды, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование и другие безусловно важные и актуальные для обеспечения национальной безопасности цели. Общеизвестно и не нуждается в дополнительной аргументации формулирование задач, необходимых для достижения указанных целей. Это внедрение инновационных технологий с целью развития экологически безопасных производств; обеспечение рационального и эффективного использования природных ресурсов; уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха; предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем. Учитывая чрезвычайно актуальную тему образования отходов и обращения с отходами, соответствующей задачей ставится снижение объемов образования отходов производства и потребления, развитие индустрии их утилизации и вторичного использования.

Актуальна задача предотвращения деградации земель и снижения плодородия почв, рекультивации нарушенных земель, ликвидации накопленного вреда окружающей среде, экологической реабилитации территорий. В связи с активным использованием человечеством объектов животного мира ставится задача сохранения биологического разнообразия природных экосистем (в том числе водных биологических ресурсов) и в этой связи необходимость развития системы особо охраняемых природных территорий.

¹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>.

Учитывая особую экологическую ценность лесов как «наших легких», отметим задачу охраны и воспроизводства лесов.

В последние годы наше государство проводит активную политику по освоению законсервированных ранее территорий, что вызывает необходимость обеспечить решение экологических проблем и рациональное использование природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации.

Решение указанных задач требует от государства осуществления целого комплекса мер, в том числе по надлежащему регулированию соответствующих отношений. Такое регулирование в обязательном порядке должно включать в себя надлежаще оформленные нормами права институты государственного экологического надзора, производственного и общественного контроля в сфере охраны окружающей среды.

Общеизвестно, что успешная реализация таких государственных институтов требует, в свою очередь, развития системы государственного экологического мониторинга и контроля за соблюдением экологических нормативов и природоохранных требований хозяйствующими субъектами, повышения эффективности прогнозирования опасных природных явлений и процессов, последствий влияния изменений климата на условия хозяйствования и жизнедеятельности человека.

Наряду с выполнением государственными институтами своих управленческих функций, следует обеспечить повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан, воспитание в гражданах ответственного отношения к природной среде, стимулирование населения и общественных организаций к участию в природоохранной деятельности.

На достижение вышеуказанных задач, определение инструментов реализации государственной политики направлен другой документ стратегического планирования — Стратегия экологической безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 и рассчитанная на период до 2025 года².

Следует отметить, что текущее состояние экологической безопасности оценивается если не как критическое, то как требующее принятия большого комплекса мер по ее повышению. Так, качество компонентов окружающей среды 20 % территории характеризуется как удовлетворительное, однако на 15 % территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственные мощности и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья, природные экосистемы сильно угнетены или деградировали.

В Стратегии отмечается, что ежегодно в атмосферный воздух поступает более 30 млн тонн загрязняющих веществ. Под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха находится 19 % городского населения, проживающего в 27 субъектах РФ. В крупных городах вклад автотранспорта в загрязнение атмосферного воздуха составляет от 50 до 90 %. Ежегодно возрастают совокупные выбросы парниковых газов, основным источником которых является сжигание ископаемого топлива. Загрязняющие вещества накапливаются в почве и земле, водных объектах, объектах флоры и фауны, которые становятся вторичным источником загрязнения. Состояние 15 % разнообразных водных объектов, используемых в качестве источников централизованного питьевого

² СПС «КонсультантПлюс».



водоснабжения, характеризуется как не отвечающее санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Отдельно автор выделяет проблему ухудшения состояния почв и земель. Общеизвестны основные негативные процессы, приводящие к деградации земель, почвенного и растительного покрова, — водная и ветровая эрозия, переувлажнение и заболачивание, подтопление, засоление и осолонцевание. Более половины площади сельскохозяйственных угодий подвержено этим процессам. Опустыниванием в той или иной мере охвачено 27 субъектов РФ на площади более 100 млн гектаров, в результате чего природные пастбища теряют свою продуктивность. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в хозяйственном обороте, составляет порядка 75 млн гектаров.

Эти и другие многочисленные проблемы обеспечения экологической безопасности требуют, как уже отмечалось ранее, действенного и эффективного механизма государственного экологического надзора (контроля), задачами которого являются как предупреждение, так и выявление, пресечение и прекращение видов деятельности, наносящих вред окружающей среде.

Автор позволит себе обратиться к отдельному виду экологического надзора, а именно к государственному земельному надзору. В этой сфере действует ряд нормативных правовых актов, среди которых отметим постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081, которым утверждено Положение о государственном земельном контроле (надзоре)³.

Предмет данного вида надзора многогранен. Он включает в себя в первую очередь соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (далее — контролируемые лица) обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений.

Объектом государственного земельного надзора являются объекты земельных отношений (земли, земельные участки или части земельных участков), а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, их территориальными органами.

В связи с интересом автора к реализации отношений по рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения как наиболее ценных земель нашей страны остановимся на вопросах осуществления государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Данная Служба осуществляет надзор за соблюдением обязательных требований:

— о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с

³ URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 28 апреля 2022 г.).

- пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;
- по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель, защите земель от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями;
 - по использованию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;
 - в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальные органы);
 - по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей и некоторых других.

Госземнадзор, осуществляемый в том числе Россельхознадзором, включает в себя такие мероприятия, как профилактические мероприятия и контрольные (надзорные) мероприятия. Виды профилактических мероприятий указаны в соответствующем Положении и включают в себя информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережений, консультирование, профилактический визит.

При всем внимании к значению профилактических мероприятий отметим ответственность именно надзорных мероприятий в рамках указанного вида надзора. Это инспекционный визит, рейдовый осмотр, проверки (документарные и выездные), наблюдение, выездное обследование. К этому перечню добавим очень важное, по нашему мнению, мероприятие — отбор проб (образцов) почв в объеме, необходимом для его проведения и получения результатов.

Актуальность деятельности Россельхознадзора в рассматриваемой сфере подтверждается результатами осуществления надзора. Так, обратившись к отчетным документам — Докладу об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 г., опубликованному на сайте Россельхознадзора, найдем следующие статистические данные⁴. Проверкой были охвачены 20 513 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, граждан. В отношении указанных лиц было проведено 23 982 контрольно-надзорных мероприятий, по результатам которых было составлено 23 251 протокол об административных правонарушениях, выдано 13 280 предписаний об устранении выявленных нарушений земельного законодательства, а также внесено представлений об устранении причин и условий их совершения.

Вызывает некоторую тревогу такой показатель деятельности Службы, как исполнение вынесенных предписаний и представлений об устранении выявленных нарушений земельного законодательства — 35 %.

Можно констатировать, что эффективность надзорной деятельности невысока, когда устраняется только треть всех выявленных нарушений земельного

⁴ URL: www.fsvps.gov.ru (дата обращения: 28 апреля 2022 г.).



законодательства, совершенных в отношении таких ценных объектов — земель сельскохозяйственного назначения и почв.

Отметим при этом, что Россельхознадзором разработана Программа профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований в отношении земель сельскохозяйственного назначения. В целях реализации программы проведена масштабная работа, направленная на повышение уровня правовой грамотности поднадзорных субъектов. Публиковалась информация в сфере государственного земельного надзора в средствах массовой информации (газеты, журналы, электронные и интернет-издания), размещались видеосюжеты на телевидении, осуществлялось участие представителей Россельхознадзора в форумах, совещаниях, в том числе освещаемых средствами массовой информации, проводилась работа с населением по вопросам соблюдения требований земельного законодательства.

В частности за 2018 г. в печати опубликовано свыше 1,7 тыс. материалов, 397 репортажей на телевидении, проведено более 1 тыс. выступлений на радио, на сайтах территориальных управлений Россельхознадзора размещено более 10 тыс. материалов (новостей), в других интернет-изданиях размещено более 6 тыс. материалов. В рамках приема граждан (физических лиц) даны разъяснения по вопросам государственного земельного надзора 843 гражданам⁵.

Анализируя деятельность Службы, в том числе по улучшению ситуации с рациональным использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения, следует отметить предложения по совершенствованию земельного законодательства и повышению эффективности государственного земельного надзора, подготовленные по результатам надзорной деятельности в целях повышения рационального и эффективного использования земель. Это предложения по внесению изменений в земельное законодательство (в части процедуры изъятия земельных участков у собственников; законодательного установления обязательных мероприятий по охране земель; закрепления обязанности органам исполнительной власти субъектов РФ установить перечень особо ценных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается).

Предложено утвердить нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом природно-климатических особенностей последних перечни сорных растений либо инкорпорировать в законодательство Российской Федерации постановление Совета Министров РСФСР от 18 мая 1962 г. № 698 «Об усилении борьбы с сорными растениями». Предложено установление обязательной процедуры паспортизации земельных участков сельскохозяйственного назначения, отражающей фактическое состояние земельного участка, в том числе состояние почвенного плодородия, и некоторые другие меры, реализация которых, по мнению Службы (и нашему тоже), будет способствовать достижению в итоге целей обеспечения экологической безопасности.

Анализ деятельности Россельхознадзора по выявлению нарушений законодательства применительно к землям сельскохозяйственного назначения позволяет сделать определенные выводы.

⁵ URL: www.fsvps.gov.ru (дата обращения: 28.04.2022).

Так, наиболее распространенными нарушениями земельного законодательства в рассматриваемой области являются нарушения, выраженные в бездействии правообладателей земельных участков, повлекшем зарастание сорной, древесной и кустарниковой растительностью и, как следствие, неиспользование земель для ведения сельскохозяйственного производства — такие нарушения составляют около 70 % от числа всех земельных правонарушений⁶. Основными правонарушителями требований земельного законодательства являются граждане (более 17 тыс. нарушений) и юридические лица (более 5 тыс. нарушений).

Особо выделим правонарушения, связанные с нанесением вреда почвам. Количество таких нарушений в сравнении с общим количеством земельных правонарушений относительно мало (от 1 тыс. до 1,5 тыс. в разные годы), однако не может не вызывать беспокойства, поскольку речь идет о нарушениях, делающих невозможным использование почв на длительный и затратный период. Такие нарушения выявляются по результатам лабораторных исследований почвенных образцов, где обнаруживаются факты превышения содержания вредных химических веществ. Основная причина этого — технологическая (эксплуатационная) деградация почв (нарушение земель, физическая деградация) и др.

Следует отметить влияние негативных процессов изменения почвенного покрова на снижение уровня плодородия земель сельскохозяйственного назначения, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на объемах производства сельскохозяйственной продукции и сохранении продовольственной независимости, актуальной для нашей страны, особенно в последнее время. Водная эрозия, ветровая эрозия, засоление, осолонцевание почв — такие виды негативного воздействия на почвы опасны и ведут к снижению урожайности сельскохозяйственных культур. Одной из задач в этой сфере является проведение ежегодных полевых агрохимических исследований и, как следствие, формирование полной и достоверной информации о состоянии почвенного плодородия сельскохозяйственных земель.

Такие задачи возложены на подведомственные Минсельхозу России федеральные государственные бюджетные учреждения, центры и станции агрохимической службы, федеральные государственные бюджетные учреждения — центры химизации сельскохозяйственной радиологии. Ознакомление с результатами их деятельности также позволяет выявить проблемы, связанные с регулярностью проведения соответствующих обследований.

По данным Минсельхоза России, проводимые ежегодные обследования охватывают только 8—10 % территории земель сельскохозяйственных угодий Российской Федерации. В соответствии с имеющимися данными по развитию почвенных процессов и изменению отдельных элементов почвенного плодородия рекомендуется проводить последующие исследования ключевых участков с 5—6-летним интервалом, однако в настоящее время показатели определяются с периодичностью 5—12 лет. Проведение исследований реже, чем рекомендовано, в два раза также действует против целей продовольственной, экологической и национальной безопасности.

⁶ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 г. // URL: www.mcx.gov.ru (дата обращения: 28.04.2022).



Статистические данные свидетельствуют, что в целом в Российской Федерации доля сельскохозяйственных угодий с выявленными процессами ухудшения качества почв, снижения плодородия составляет 10 % от всей площади таких земель. И этот факт вызывает обеспокоенность. Процессы развития негативных процессов наблюдаются практически во всех федеральных округах.

Обобщая все вышесказанное, следует отметить, что вопросы обеспечения рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, использования и охраны почв, актуальны и напрямую влияют как на уровень обеспечения экологической безопасности, так и на уровень национальной безопасности нашего государства. От того, как мы будем относиться к решению таких задач по рациональному использованию указанных объектов земельных отношений, будет зависеть наша независимость и вероятность достижения целей безопасности личности, общества, государства от внешних и внутренних угроз.

Решение таких задач многоаспектно, предполагает активное и эффективное участие всех элементов государственного механизма регулирования, включая контрольно-надзорные органы. Отсюда вытекает необходимость создания условий для продуктивной деятельности таких органов — посредством реализации правовых, организационных, экономических и иных мер, которые позволят этому механизму действовать эффективно для достижения целей национальной безопасности России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 г. // URL: www.mcx.gov.ru (дата обращения: 28.04.2022).