

# Мелиорация и рекультивация, экология

УДК 502/504:631.6

*И.П. Айдаров, академик*

Россельхозакадемия

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ»

*Рассмотрен вопрос об основных понятиях, которые использованы в Законе «О мелиорации земель». Сформулированы предложения о приведении Закона в соответствие с требованиями к мелиорации как виду деятельности и требованиями современного законодательства Российской Федерации.*

*The basic concepts used in the Law «About Land Reclamation» are regarded. Suggestions how to adjust the Law to the demands to the melioration as a kind of activity on the one hand and the demands of the present day legislation of the Russian Federation on the other hand are formulated.*

Необходимость изменения основных понятий и принципов Закона «О мелиорации земель» обусловлена тем, что Закон в существующем виде противоречит требованиям современного законодательства Российской Федерации. В Законе «О мелиорации земель» понятие «мелиорация» трактуется как «коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и др. мелиоративных мероприятий» [1]. В то же время природопользование, в соответствии с современным законодательством, определяется как «система деятельности, не приводящая к резким изменениям природно-ресурсного потенциала и не ведущая к резким изменениям в окружающей человека природной среде». Налицо явное противоречие между общим (природопользование) и частным (мели-

орация земель) подходами к использованию природных ресурсов. Это противоречие стало особенно заметным в последние годы в условиях резкого обострения экологического кризиса в стране.

В Законе «О мелиорации земель» использовано понятие «земля» без его четкого определения, что не позволило установить не только состав объектов мелиорации, но и требования к их регулированию. Приземный слой атмосферы, растительность, поверхностные и подземные воды, т.е. все то, что определяет условия почвообразования и функционирования природных систем, не были включены в состав понятия «земля» [1].

Понятие «земля» с достаточной полнотой было определено позже, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и «Земельном кодексе Российской Федерации» [2, 3]. Земля как природный объект представляет собой естественную

экологическую систему, а как природный ресурс — ряд взаимодействующих и взаимообусловленных компонентов, которые используются или могут быть использованы в процессе хозяйственной деятельности. В указанных документах и в «Экологической доктрине Российской Федерации» основным объектом регулирования определена именно «земля», но уже как природный ресурс и основа жизни и деятельности человека. Это очень существенное уточнение, поскольку мелиорация земель как природного объекта, основы жизни и деятельности человека и как недвижимого имущества и средства производства требует применения таких видов регулирования, при которых будет отсутствовать недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, животным и растениям [2, 3, 4].

Таким образом, основная цель мелиорации земель — обеспечение эффективного государственного управления состоянием и использованием земель за счет регулирования природных процессов.

«Земля», по определению, представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов. Соответственно стратегические цели государственной политики в области природопользования, включая и мелиорацию земель, определены как улучшение земель, т.е. сохранение природных и природно-антропогенных систем, поддержание их целостности и функционирования как основы устойчивого развития [2, 4].

Таким образом, исходя из требований современного законодательства Российской Федерации, под термином «земля» с точки зрения мелиорации необходимо понимать ландшафты, представляющие собой генетически единые территориальные природно-технические системы, формирующиеся под влиянием деятельности человека и природных процессов [5].

При решении проблем мелиорации земель необходимо учитывать все компоненты природной и деятельности среды (приземный слой атмосферы, растительность, животный мир, почвы, поверхностные и подземные воды, хозяйственную де-

ятельность), а не только почвы. Кстати, в нормативно-методических документах целесообразность учета всех указанных компонентов была предусмотрена [6]. Итак, в соответствии с требованиями современного законодательства Российской Федерации объекты мелиорации — это ландшафты, речные бассейны (или их части). Законом «О мелиорации земель» при орошении и осушении отдельных массивов (пусть даже крупных) не предусмотрена оценка свойств природных ландшафтов и роли рассматриваемых массивов в их функционировании. Следствием этого являются необоснованные выводы.

В качестве наглядных примеров можно привести орошение земель Шурузьякского, Джетысайского и Сардобинского понижений в старой зоне Голодной степи. Эти понижения в природном ландшафте являлись зонами разгрузки геохимических потоков и активного соленакопления. В условиях орошения природные процессы засоления орошаемых массивов резко усилились.

Принципиальным является также вопрос об основных понятиях, которые использованы в Законе «О мелиорации земель». Основоположник отечественной мелиорации А.Н. Костяков понятие «мелиоративная система» определил следующим образом: «Мелиоративная система включает следующие основные части или звенья: 1. Мелиорируемые сельскохозяйственные площади, занятые определенными культурами при определенных условиях агротехники, плодородия почв, организации труда и др.; 2. Связанная с этими площадями внутрихозяйственная, временная (постоянная) оросительная или осушительная регулирующая сеть, создающая и поддерживающая нужный водный и питательный режимы почв на полях; 3. Постоянная проводящая сеть распределительных каналов — в оросительных системах или водоотводящих каналов — в осушительных системах, разделяющихся, в свою очередь, на межхозяйственные и внутрихозяйственные каналы; 4. Магистральный или главный оросительный или осушительный канал, связывающий систему с определенным источником воды — при орошении, или с водоприемником — при осушении». «Мелиоративная система и ее эксплуатация должна увязывать между собой все элементы» [7, с. 31].

Как видно из приведенного определения, А.Н. Костяков рассматривал мелиоративную систему как единую природно-техническую систему, включающую две подсистемы — природную (мелиорируемые угодья) и техническую (оросительную или осушительную системы). Именно так понятие «мелиоративная система» трактовалось и в нормативных документах. Оросительная или осушительная системы выделялись как составные (технические) части мелиоративной системы [6].

Подмена понятия «мелиоративная система» произошла при разработке Закона «О мелиорации земель». Под понятием «мелиоративная система» узаконили только ее техническую часть. «Мелиоративная система — комплекс взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы и другие сооружения и устройства на мелиорируемых землях), обеспечивающих создание оптимального водного, воздушного, солевого и питательного режимов почв на мелиорируемых землях» [1]. Обращает на себя внимание то, что из приведенного определения исчезли такие существенные компоненты, как источники орошения и водоприемники.

Анализ основных принципов, положений и понятий Закона позволяет сформулировать предложения о приведении его в соответствие с требованиями к мелиорации как виду деятельности и требованиями современного законодательства Российской Федерации [2, 3, 4, 8, 9].

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы в области мелиорации земель, полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан (физических лиц) и юридических лиц, осуществляющих деятельность по мелиорации земель и обеспечивающих охрану окружающей среды, эффективное использование земельных, водных, биологических и других природных ресурсов.

**Статья 1.** Цели и задачи мелиорации земель.

Мелиорация земель осуществляется в целях улучшения состояния всех

компонентов природной среды, воспроизводства возобновляемых природных ресурсов и устойчивого развития АПК.

В задачи мелиорации земель входит снижение техногенной нагрузки на природную среду, сохранение природного и увеличение экономического плодородия почв, сохранение биоразнообразия, сохранение (увеличение) экологической устойчивости ландшафтов, предотвращающих развитие деградационных процессов, и на этой основе увеличение продуктивности и стабильности сельскохозяйственного производства.

**Статья 2.** Основные понятия:

**мелиорация земель** — деятельность по управлению биогеохимическими процессами, обеспечивающая высокоэффективное хозяйствование, не приводящее к резким изменениям природно-ресурсного потенциала, не ведущая к глубоким изменениям в окружающей человека среде и не наносящая вреда жизни и здоровью граждан, животных и растений;

**мелиоративные мероприятия** — комплекс гидротехнических, агротехнических, агрохимических, агролесотехнических, культуртехнических, биологических и экологических приемов, обеспечивающих реализацию указанных в статье 1 целей;

**объекты мелиорации** — ландшафты, речные бассейны (или их части);

**мелиоративные системы** — природно-технические системы, включающие природную подсистему (сельскохозяйственные угодья, леса, болота, источники орошения, водоприемники) и техническую подсистему (оросительные, осушительные и обводнительные системы и сооружения, населенные пункты и др.);

**государственные мелиоративные системы** — природно-технические системы, находящиеся в государственной собственности и обеспечивающие улучшение территорий (агрландшафтов, речных бассейнов) и устойчивое развитие АПК на межрегиональном, межхозяйственном и (или) хозяйственном уровне.

**Статья 4.** Законодательство РФ в области мелиорации земель регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления системы мероприятий в той мере, в какой они не противоречат законам Российской Федерации «Об охране окружающей среды», «О техническом регулировании», «Водному кодексу» и «Зе-

мельному кодексу».

**Статья 5.** Изложить в следующей редакции: «Требования к мелиорации земель».

Основой мелиорации земель является управление биогеохимическими процессами, предусматривающее снижение нагрузки на природную среду, сохранение (увеличение) экологической устойчивости ландшафтов и увеличение продуктивности сельскохозяйственных угодий.

Мелиорация земель должна быть комплексной как в смысле совместного применения различных мероприятий, так и в смысле применения их на всей площади ландшафтов.

Комплексная мелиорация включает: оптимизацию структуры использования ландшафтов и создание (улучшение) экологического каркаса;

обустройство ландшафтов;

агролесотехническую и биологическую мелиорацию;

агротехническую, агрохимическую и химическую мелиорацию;

гидротехническую мелиорацию.

**Статья 6.** Оптимизация структуры ландшафтов и создание (улучшение) экологического каркаса.

Оптимизация структуры использования ландшафтов и создание (улучшение) экологического каркаса заключается в обосновании определенного соотношения интенсивно используемых (пашня, населенные пункты, нарушенные угодья и др.), природных (леса, луга, водоемы, болота) и полуприродных (сенокосы и пастбища) угодий, обеспечивающего получение максимальной продуктивности сельскохозяйственных угодий при минимальном экологическом ущербе природной среде и сохранении экологической устойчивости ландшафтов.

К числу таких мероприятий относятся лесовосстановление, залужение части пахотных земель, создание (при необходимости) охраняемых территорий.

**Статья 7.** Обустройство ландшафтов.

Обустройство ландшафтов включает создание комплекса биологических и инженерных систем, обеспечивающих нормальное функционирование ландшафтов, комфортную среду обитания для человека.

Мероприятия по обустройству ландшафтов: улучшение состояния территорий

населенных пунктов, инженерная защита территорий от затопления и подтопления, устройство дренажных систем и др.

**Статья 8.** Агролесотехническая мелиорация.

Агролесотехническая мелиорация осуществляется в целях обеспечения наиболее эффективного использования местных водных ресурсов, регулирования состояния приземного слоя атмосферы, увеличения биоразнообразия, улучшения экологического каркаса ландшафтов, снижения (предупреждения) водной эрозии и дефляции пахотных почв и пастбищ, снижения поверхностного стока и загрязнения водных источников.

Агролесотехническая мелиорация предусматривает устройство полезащитных и водоохраных лесных насаждений.

**Статья 9.** Агротехническая, агрохимическая и химическая мелиорация.

Применение указанных мероприятий преследует цель комплексного регулирования водного, химического, биологического, питательного режимов почв и создание требуемых условий для роста и развития сельскохозяйственных растений.

К числу таких мероприятий относятся следующие: системная обработка почв, противоэрозионные мероприятия, севообороты, известкование кислых почв, борьба с засолением и осолонцеванием почв, применение минеральных удобрений.

**Статья 10.** Гидротехническая мелиорация.

Гидротехническая мелиорация осуществляется с целью регулирования гидротермического режима территорий, включающих регулирование водного, теплового и воздушного режимов почв. Гидротехническая мелиорация в комплексе с другими мероприятиями обеспечивает создание оптимальных условий для роста и развития сельскохозяйственных растений, а также улучшение среды обитания человека.

В состав гидротехнической мелиорации входят оросительные, осушительные и обводнительные системы.

**Статьи 14 и 18.** Изложить в следующей редакции: «Разработка и утверждение технического регламента, ведомственных стандартов и норм в области мелиорации земель».

**Статья 19.** Изложить в следующей ре-



дакции: «Учет мелиорированных земель представляет собой перечень агроклиматических, почвенных, биологических, гидрологических, гидрогеологических, экологических и иных характеристик мелиорируемых ландшафтов. Указанные сведения подлежат занесению в земельные кадастры и информационные системы природоохранной деятельности».

**Статья 20.** Пункт 1 изложить в следующей редакции: «Граждане (физические лица) и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, обязаны содержать в исправном состоянии объекты технической системы и не допускать ухудшения состояния ландшафтов».

**Статья 23.** Добавить: «и результаты инженерных изысканий».

**Статья 27.** Изложить в следующей редакции: «Выдача разрешения на ввод мелиоративных систем в эксплуатацию. Разрешение на ввод мелиоративных систем в эксплуатацию представляет собой документ, удостоверяющий выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, планом обустройства ландшафтов, проектной документацией и требованиями технического регламента».

**Статья 30.** Изложить в следующей редакции: «Строительство в пределах ландшафтов других объектов, не предназначенных для мелиорации, не должно создавать опасности жизни и здоровью граждан, животным и растениям».

**Статья 32.** Исключить фразу: «Осуществление мелиоративных мероприятий

не должно приводить к ухудшению состояния окружающей среды».

**Ключевые слова:** мелиорация земель, объекты мелиорации, мелиоративные мероприятия, мелиоративные системы, ландшафты, биоразнообразии, экологическая устойчивость.

#### Список литературы

1. **Российская Федерация. Законы.** О мелиорации земель [Текст] : [федер. закон : принят Гос. Думой 8 декабря 1995 г.] / Сб. нормативных актов // Под общ. ред. проф. В.Х. Улюкаева. – М. : Изд-во «Былина», 2000. – С. 171–181.
2. **Российская Федерация. Законы.** Об охране окружающей среды [Текст] : [федер. закон : принят Гос. Думой 20 декабря 2001 г.] ; одобрен Советом Федерации 26.12.2001. – М. : Изд-во «Книга сервис», 2003. – 48 с.
3. **Российская Федерация. Законы.** Земельный кодекс Российской Федерации [Текст] : [федер. закон : принят Гос. Думой 25 октября 2001 г.]. – М. : ИКФ «Омега-1», 2002. – 96 с.
4. **Российская Федерация. Законы.** О техническом регулировании [Текст]. – Изд. 2-е : [федер. закон : принят Гос. Думой 15 декабря 2002 г.] ; одобрен Советом Федерации 18.12.2002. – М.: Ось-89, 2006. – 48 с.
5. **ГОСТ 17.8.1.01–86.** Ландшафты [Текст]. – М. : Изд-во стандартов, 1987.
6. **СНиП 2.06.03–85.** Мелиоративные системы и сооружения [Текст]. – М, 1986. – 60 с.
7. **Костяков, А. Н.** Основы мелиораций [Текст]/ А. Н. Костяков. – Изд. 5-е перераб. – М.: Сельхозгиз, 1951. – 750 с.
8. Основы природообустройства [Текст] / А. И. Голованов [и др.]. – М.: Колос, 2001. – С. 182–217.
9. **Российская Федерация. Законы.** Водный кодекс Российской Федерации [Текст] : [федер. закон : принят Гос. Думой 12 апреля 2006 г.] / Собрание законодательства Российской Федерации // № 23 от 5 июня 2006 г. – С. 6564–6598.