

Мелиорация и рекультивация, экология

УДК 502/504:332

Г. А. КАРЦЕВ, А. С. ИСАЕВ

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет природообустройства»

РОЛЬ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОБУСТРОЙСТВА ПРИРОДЫ В СИСТЕМЕ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

Дана количественная и качественная характеристика современного состояния земельно-ресурсного потенциала Российской Федерации. Выявлены причины неблагоприятного состояния земельных ресурсов. Приведена структурная схема землеустройства, лежащая в основе системного подхода к решению задачи рационального использования и охраны земельных ресурсов на основе землеустроительного прогнозирования и планирования рационального землепользования. Показана роль хозяйственного обустройства природы в системе землеустройства.

Прогнозирование, планирование, рациональная организация и охрана земель, схемы землеустройства, проекты землеустройства, природообустройство.

There is given a quantitative and qualitative assessment of the present state of the land resources potential of the Russian Federation. The reasons of the unfavorable state of land resources are shown. There is given a structural scheme of land management being a basis of the systematical approach to the decision of the task of rational usage and protection of land resources on the basis of land management forecasting and planning of rational land usage. The role of economical development of nature is shown in the system of land management. There is given a conceptual definition of environmental engineering as a component of the mentioned systematic approach.

Forecasting, planning, rational organization and land protection, schemes of land management, projects of land development, environmental engineering.

Земля – главная материальная основа жизни человечества, неоценимое и незаменимое богатство общества. Согласно Конституции Российской Федерации, земля признается основой жизни и деятельности народа, проживающего на ее территории. Земля, уникальное природ-

ное тело, является основным природным ресурсом, материальным условием жизни и деятельности людей, базой для размещения и развития отраслей экономики, главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основным источником получения продовольствия,

естественной кладовой минерально-сырьевых ресурсов, уникальным реликтовым ландшафтом.

Земельно-ресурсный потенциал Российской Федерации по состоянию на 1 января 2009 года составлял 1709,8 млн га, или 12,5 % поверхности суши.

В соответствии со статьей 7 «Земельного кодекса Российской Федерации» земельный фонд Российской Федерации имеет следующую структуру [1]:

земли сельскохозяйственного назначения – 23,6 %;

земли населенных пунктов – 1,1 %;

земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения – 1,0 %;

земли особо охраняемых территорий и объектов – 2,0 %;

земли лесного фонда – 64,6 %;

земли водного фонда – 1,6 %;

земли запаса – 6,1 %.

В результате земельных преобразований, начатых в России в 1991 году, в составе земельного фонда страны произошли значительные негативные структурные изменения. Площадь земель сельскохозяйственного назначения за 1991–2007 годы сократилась на 235,9 млн га, или на 36,9 %, сельскохозяйственных угодий – на 16,6 млн га, или 7,8 %, в том числе пашни – на 10,7 млн га, или 8,8 % [2–5].

За 1991–2007 годы из сельскохозяйственного оборота выведено 41,5 млн га земель из-за перевода в другие категории, из-за зарастания кустарником и древесной растительностью, деградации, из-за нарушения принципа устойчивости землепользования и других факторов.

Одной из важнейших социально-экономических проблем, создающих угрозу экологической, экономической и в целом национальной безопасности России, является деградация земель под действием негативных природных и антропогенных процессов. Водная и ветровая эрозия, подтопление и затоп-

ление, засоление и осолонцевание, переувлажнение и заболачивание, дегумификация и вынос питательных элементов, загрязнение радионуклидами и тяжелыми металлами, захламление отходами производства и потребления, опустынивание, заражение вредоносными бактериями и другие негативные природные и антропогенные процессы – все это следствие экстенсивного ведения хозяйственной деятельности и отсутствия инвестиций в природоохранные мероприятия, причиняющее огромный ущерб продуктивному потенциалу земельного фонда России.

В общей сложности негативным воздействиям подвержено не менее 60 % площади сельскохозяйственных угодий Российской Федерации и не менее 50 % площади пашни.

Наряду с указанными негативными тенденциями в результате практически полной ликвидации севооборотов, которые были разрушены в ходе перераспределения земель в процессе проведения земельной реформы (к 1 января 2008 года освоенные севообороты сохранились только на 7 % пахотных земель), ухудшается фитосанитарное состояние сельскохозяйственных угодий. Разрушение севооборотов наносит непоправимый ущерб экологии агроландшафтов, плодородию и производительности сельскохозяйственных угодий, экономике сельского хозяйства.

С 1996 года в большинстве субъектов Российской Федерации практически не ведутся работы по получению информации о качественном состоянии земель, хотя проведение указанных работ является обязательным в соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 № 78 «О землеустройстве» [6].

Состояние земельно-ресурсного потенциала Российской Федерации продолжает ухудшаться, а в ряде регионов влияние негативных факторов на землю достигает катастрофических размеров.

В качестве основных причин, определивших столь неблагоприятное современное состояние земельных ресурсов, наряду с другими следует выделить следующие: неподготовленная и разрушительная

для основных отраслей экономики земельная реформа;

отсутствие четкой государственной земельной и экономической политики на селе;

фактическая утрата органами государственной власти функций управления земельными ресурсами, включая планирование и организацию их рационального использования и охраны, так как с 1990 года функции управления земельными ресурсами были сосредоточены между различными министерствами и ведомствами;

развал системы землеустройства как основного механизма управления земельными ресурсами, осуществления планирования, организации рационального использования и охраны земельных ресурсов;

несоблюдение собственниками, землевладельцами и землепользователями условий и требований рационального использования и охраны земель, установленных земельным законодательством;

повсеместное верховенство коммерческой выгоды над экологическими требованиями рационального природопользования, установленными земельным и природоохранным законодательством;

потеря органами государственной власти функций прогнозирования, планирования и организации рационального использования и охраны земель;

резкое снижение роли и разрушение сложившейся системы землеустройства, отсутствие комплексности в проведении землеустроительных работ и их упрощение;

ликвидация системы проектно-изыскательских и научно-исследовательских организаций по землеустройству и их замещение стихийно сформировавшимся рынком землеустроительных услуг с участием непрофессиональных специалистов, которые не могут технически правильно, юридически грамотно, экономически и экологически обоснованно решать вопросы рационального использования и охраны земельных ресурсов;

непоследовательность и бессистемность проведения работ, связанных с пла-

нированием и организацией рационального использования и охраны земель;

отсутствие четкой инвестиционной государственной политики в области планирования и организации рационального использования и охраны земель, недостаточное выделение средств из федерального, региональных и местных бюджетов;

отсутствие четких государственных программ по нормативному правовому, научно-методическому и информационному обеспечению земельных преобразований применительно к современным условиям и требованиям.

В процессе проведения земельной реформы роль землеустройства постепенно свелась к оформлению решений, принимаемых органами местного самоуправления по перераспределению земель и наделению земельными участками граждан и юридических лиц. С 1996 года прекращены работы, связанные с изучением качественного состояния земель, с разработкой документации по планированию распределения земель между отраслями экономики, землевладельцами и землепользователями, по внутрихозяйственному землеустройству и рабочему проектированию, по мелиорации, рекультивации, противоэрозийной организации территории и т.д.

Отсутствие в 1990–2008 годах единого федерального государственного органа по управлению земельными ресурсами привело к путанице в земельном законодательстве, так как каждое ведомство пыталось определять свою земельную политику и осуществлять ее реализацию в зависимости от своих узковедомственных интересов, рыночной конъюнктуры и степени влияния на политическую ситуацию в стране.

Так, например, целый ряд неясностей и противоречий в российском законодательстве в сфере земельных отношений возник в связи с введением Федерального закона от 29.12.2004 года № 190-ФЗ – Градостроительного кодекса Российской Федерации и развертыванием работ по территориальному

планированию. Принятая концепция территориального планирования исходит из интересов развития населенных пунктов и в некоторой степени из размещения объектов капитального строительства промышленности, энергетики, транспорта, связи и иного специального назначения.

В документах по территориальному планированию, утвержденных Градостроительным кодексом Российской Федерации, в отличие от землеустроительной документации по планированию рационального использования и охраны земель, территории рассматриваются только в качестве объекта градостроительной деятельности – пространственного базиса для размещения градостроительной инфраструктуры. На практике это ведет к неоправданной и нерегулируемой застройке земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель особо охраняемых территорий, общая площадь которых в настоящее время составляет более 90 % территории Российской Федерации.

Градостроительная деятельность, включающая территориальное планирование, разработку правил землепользования и застройки, территориальное зонирование и установление градостроительных регламентов территориальных зон, распространяется на земли населенных пунктов, земли промышленности, энергетики транспорта и иного специального назначения и часть иных категорий земель, попадающих под действие градостроительных регламентов в связи с размещением объектов капитального строительства.

Распределение земель по отраслям экономики, категориям, угодьям, землевладельцам и землепользователям является прерогативой не градостроительного, а землеустроительного прогнозирования и планирования.

В соответствии с Федеральным законом от 18.06.2001 № 78 «О землеустройстве» решение задач прогнозирования, планирования и организации рационального использования и

охраны земель должно осуществляться на основе следующих землеустроительных документов: генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации; схем землеустройства территорий субъектов Российской Федерации; схем землеустройства муниципальных образований; схем использования и охраны земель.

Следовательно, вопросы прогнозирования и планирования рационального использования и охраны земель должны решаться путем разработки указанных землеустроительных документов уровня Российской Федерации, уровня субъектов Российской Федерации и уровня местного самоуправления, а не схем территориального планирования соответствующих уровней.

В соответствии с Федеральным законом от 20.06.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» прогнозирование, планирование и организация рационального использования и охраны земель является инструментом проведения земельной политики государства [7].

Прогнозирование и планирование рационального использования и охраны земель должно быть комплексным и охватывать всю территорию Российской Федерации, а территориальное планирование – отраслевым и охватывать территории поселений и мест размещения объектов капитального строительства промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения на межселенных территориях.

Реализация прогнозных и плановых мероприятий рационального использования и охраны земельных ресурсов должна осуществляться через разработку и вынос на местность проектов территориального землеустройства земельного фонда муниципальных районов, внутрихозяйственного землеустройства территории сельскохозяйственных предприятий, рабочих проектов мелиорации, рекультивации, противоэрозионной организации территории,

улучшения сенокосов и пастбищ, землевания малопродуктивных угодий и других инженерных мероприятий.

В связи с ухудшением экологической ситуации разнообразная организационно-хозяйственная, агротехническая и инженерная деятельность человека по предупреждению и устранению последствий природных и антропогенных негативных явлений объединяется понятием «природообустройство».

Анализ нормативных правовых и методических материалов показывает, что на практике все природообустройство сводится к мелиорации земель, под которой подразумевается широкий круг агрономических и инженерных мероприятий, включающий агротехнические, физические, химические, водные и иные виды мелиорации. При этом должного внимания вопросам организации территории в процессе землеустройства, разработки региональных адаптивно-ландшафтных систем земледелия на основе севооборотов, проектирования мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов не уделяется [8]. Не рассматривается место мелиорации в общей иерархической системе прогнозирования, планирования и организации рационального использования и охраны земельных ресурсов. Между тем землеустройство – важнейший механизм прогнозирования, планирования, охраны и организации рационального использования земельных ресурсов, являющихся основным компонентом природной среды. Прогнозная землеустроительная документация включает разработку комплексов мероприятий, связанных с распределением земельных ресурсов по отраслям экономики, категориям земель, территориальным зонам, землевладениям и землепользованиям в целях улучшения организации территорий, рационального использования и охраны земель, взаимно увязанных по целям, срокам реализации и исполнителям.

Землеустроительная документация, представленная схемами землеустройства

разного территориального уровня и проектами землеустройства, является технико-экономической основой прогнозирования и планирования рационального использования и охраны земель, включающей разработку и последующую реализацию территориальных организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных, мелиоративных, рекультивационных, противоэрозионных и других мероприятий, связанных с использованием земель (рисунок).

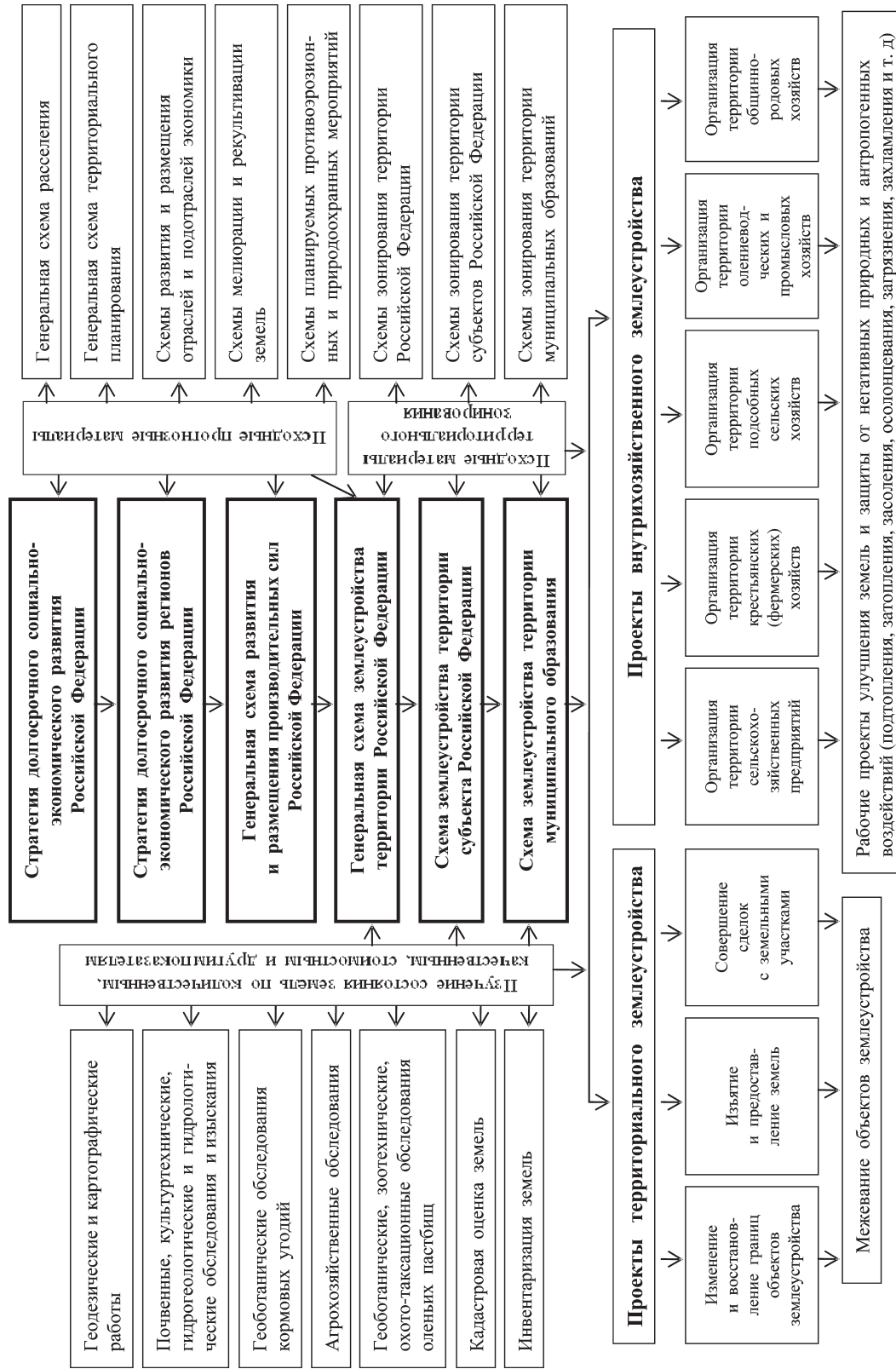
В соответствии с Федеральным законом «О землеустройстве» основные виды землеустроительной документации следующие: генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схемы землеустройства территории субъектов Российской Федерации и схемы землеустройства муниципальных образований.

Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации должна обеспечивать реализацию стратегических целей государственной политики в сфере земельных отношений, организации рационального использования и охраны земель, направленных на достижение оптимальных условий рационального и сбалансированного использования земельно-ресурсного потенциала на основе инновационного социально-ориентированного типа развития экономики России, предполагающего всемерное развитие государства, человеческого потенциала и национальной конкурентоспособности [9].

Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации определяет следующие главные направления использования и охраны земельных ресурсов страны и ее регионов на перспективу:

оценка земельно-ресурсного потенциала Российской Федерации, формирование на его основе экономической платформы, сбалансированное развитие ресурсной базы в соответствии с потребностями отраслей экономики;

определение приоритетов и наиболее целесообразных направлений экономического развития регионов в



Структурная модель землеустройства

рамках вариантов долгосрочных прогнозов развития земельно-имущественного комплекса страны;

установление территориальных пропорций в развитии основных сфер хозяйственной деятельности;

увязка и согласование территориальных и земельно-имущественных интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

обоснование перспектив размещения инфраструктуры транспортных, инженерных и иных систем государственного значения;

обоснование, разработка и совершенствование федеральных и региональных систем землевладения и землепользования, государственного регулирования земельных отношений;

научно обоснованное и сбалансированное использование свойств земли как природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы, природного ресурса, являющегося главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории России, и одновременно как объекта недвижимого имущества, объекта прав собственности и иных вещных прав на землю граждан, юридических лиц, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Российской Федерации.

Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации предназначена для решения на федеральном уровне следующих задач: совершенствования распределения земельных ресурсов по категориям земель и формам собственности в соответствии с перспективами развития отраслей экономики; подготовки научно обоснованных предложений по рациональному использованию земель в комплексе с природоохранными мероприятиями, по сохранению и повышению плодородия почв, по освоению и мелиорации земель, по созданию специальных земельных фондов и фондов перераспре-

деления земель, иных направлений использования и охраны земельных ресурсов.

Генеральная схема землеустройства может быть использована для разработки комплексной программы социально-экономического развития производительных сил Российской Федерации и отраслей экономики, схем территориального планирования, схем расселения, схем территориального зонирования межселенных территорий, других прогнозных и плановых документов.

На основе генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации должны разрабатываться схемы землеустройства территории субъектов Российской Федерации, а на основе последних – схемы землеустройства муниципальных районов [10].

Завершающий этап в системе землеустроительной документации – разработка на основе схем землеустройства муниципальных районов проектов организации и проектов улучшения землевладений и землепользований [11]: территориального землеустройства; внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных предприятий; улучшения сельскохозяйственных угодий (проекты агротехнических, химических, водных и иных видов мелиорации); защиты не сельскохозяйственных угодий от подтопления и затопления; защиты земель от селей, оползней, провалов земной поверхности; рекультивации деградированных и нарушенных земель; защиты земель от эрозии, засоления и осолонцевания; освоения новых земель; землевания малопродуктивных угодий; улучшения кормовых угодий; защиты земель от других негативных природных и антропогенных процессов.

В системе землеустройства рабочий проект является инструментом реализации мероприятий по улучшению, мелиорации, рекультивации и охране земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных проектом внутрихозяйственного землеустройства, который разрабатывается на основе рекомендаций схем землеустройства муниципальных районов.

Проекты внутрихозяйственного землеустройства являются для рабочего проекта предпроектной разработкой, определяющей территориальное размещение, хозяйственную необходимость, экономическую, социальную и экологическую целесообразность осуществления намеченных мероприятий.

Только на основе детального обоснования проекта внутрихозяйственного землеустройства конкретного сельскохозяйственного предприятия на этапе проектирования могут составляться рабочие проекты мелиорации, рекультивации, противоэрозионной организации, охраны земель и повышения плодородия почв.

Например, для того чтобы осуществить какие-либо, даже простейшие мелиоративные мероприятия по улучшению земель на территории сельскохозяйственного предприятия в процессе внутрихозяйственного землеустройства, необходимо:

установить экологическое состояние земельных угодий сельскохозяйственного предприятия;

провести эколого-ландшафтное зонирование и агроэкологическую оценку земель сельскохозяйственного предприятия [10, 12];

осуществить оценку качества и классификацию земель по их пригодности для использования в сельском хозяйстве;

определить адаптивную пригодность земельных участков для размещения районированных сортов сельскохозяйственных культур с учетом их адаптивных свойств;

установить наличие лимитирующих факторов и способы их устранения;

установить режимы интенсивности использования земельных участков;

провести конкретные мелиоративные мероприятия с учетом проектируемого состояния земель, проектируемой интенсивности их использования, размещаемых сельскохозяйственных культур и их адаптивных свойств;

учесть последствия осуществления планируемых мероприятий;

определить экономическую, экологическую и социальную эффективность проектируемых мероприятий.

Наличие такой информации позволит осуществить квалифицированную разработку рабочих проектов.

Выводы

На основе вышесказанного можно сформулировать следующее определение: природообустройство – комплекс мероприятий по организации рационального использования и охраны земельных ресурсов в целях удовлетворения потребностей человеческого общества, основанный на социально-экономическом и землеустроительном прогнозировании и планировании организации территории, включающий составление иерархически соподчиненной системы прогнозных и проектных документов в составе генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации, схем землеустройства территории субъектов Российской Федерации, схем землеустройства муниципальных районов, являющихся основой для разработки районированных адаптивно-ландшафтных систем земледелия, проектов территориального и внутрихозяйственного землеустройства, рабочих проектов мелиорации, рекультивации и противоэрозионной организации земель сельскохозяйственного назначения, защиты земель не сельскохозяйственного назначения от затопления и подтопления, защиты земель от оползней, селей, провалов и других негативных природных и антропогенных факторов.

Приведенное определение включает общие вопросы хозяйственной организации территории всех категорий земель, установленных статьей 7 Земельного кодекса Российской Федерации и используемых отраслями экономики. Специальные вопросы хозяйственной организации территории носят исключительно отраслевой характер и рассматриваются на основе составления специальных рабочих проектов.

Наметились положительные тенденции в организации государственного управления земельными ресурсами России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти ряд ведомств были объединены в единую Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации, находящуюся в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Федеральной службе регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации 1 июня 2009 года № 457, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации (Росреестр РФ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функций по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

1. Земельный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 25.10.2001,

№ 136: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 сентября 2001 г.; одобр. Советом Федерации 10 октября 2001 г. – URL: www.consultant.ru.

2. Агропромышленный комплекс России: ежегодные статистические сборники. – М.: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, 2000–2008.

3. Российский статистический ежегодник: статистический сборник Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. – М.: Росстат, 1990–2008.

4. Отчет о наличии и распределении земель в Российской Федерации. – М.: Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), 1990–2008 (ежегодный).

6. О землеустройстве: федеральный закон от 18.06.2001 г. № 78: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 2001 г.; одобр. Советом Федерации 6 июня 2001 г. – URL: www.consultant.ru.

7. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20.06.1995 г. № 115-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23 июля 1995 г. – URL: www.consultant.ru.

8. Природообустройство: учебник для вузов / Голованов А. И. [и др.]. – М.: КолосС, 2008. – 552 с.

9. Карцев Г. А., Исаев А. С. Прогнозирование и планирование использования и охраны земельных ресурсов: учеб. пособие. – М.: ФГОУ ВПО МГУП, 2010. – Ч. 1. – 495 с.

10. Карцев Г. А., Исаев А. С. Прогнозирование и планирование использования и охраны земельных ресурсов: учеб. пособие. – М.: ФГОУ ВПО МГУП, 2010. – Ч. 2. – 495 с.

11. Волков С. Н. Землеустройство: в 9 т. – М.: Колос, 2002–2010.

12. Голованов А. И., Кожанов Е. С., Сухарев Ю. И. Ландшафтоведение: учебник для вузов. – М.: КолосС, 2005. – 215 с.

Материал поступил в редакцию 13.04.10.

Карцев Георгий Анисимович, кандидат технических наук, сотрудник кафедры «Почвоведение и земледелие»

Исаев Андрей Сергеевич, доцент кафедры «Почвоведение и земледелие»

Тел. 8 (499) 249-75-90