ОТРАЖЕНИЕ ПОЧВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: СОСТОЯНИЕ И НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В.М. Яцухно

*Белорусский государственный университет, Минск, пр. Независимости, 4, 220030,
Беларусь, e-mail: yatsukhno@bsu.by*

В статье анализируется экологическое и земельное законодательство Республики Беларусь в контексте отражения и закрепления правовых норм, регулирующих содержание, использование и охрану почв. Сделан вывод, что несмотря на значимость почв как ключевого компонента окружающей среды, выполняющих ряд жизненно важных хозяйственных, экономических, экологических и других функций, их сущность, характерные черты, свойства, и сфера общественных отношений не имеют достаточную юридическую идентификацию, закреплённую в правовом отношении. Предложены некоторые подходы и рекомендации с целью ликвидации существующих пробелов, недочётов и противоречий в области правового регулирования почв, исходя из выполняемых ими многофункциональной роли в природе и обществе.

Ключевые слова: почвы, правовое (законодательное) регулирование, правовой статус, многофункциональность почв.

Несмотря на ключевое значение почвы в научной и практических сферах деятельности, ее использование и охрана, в отличие от других компонентов природной среды (вода, недра, атмосферный воздух, растительность, животный мир и др.), не регламентируется отдельным законодательным актом Республики Беларусь. К тому же, в таких базовых законодательных актах, как Кодекс Республики о земле, Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и многих других природно-ресурсных и природоохранных правовых актах понятие «почва» не рассматривается и не раскрывается в качестве самостоятельного объекта правоотношений, и в большинстве подменяется понятием «земля». Последнее отражает хозяйственное использование территории и подразумевает, прежде всего, ее пространственно-экономическую функцию.

Поглощение понятия «почва» понятием «земля» обусловлено тем обстоятельством, что в хозяйственных отраслях, не связанных с использованием плодородия почв, и рассматривающих ее лишь как пространственный базис, качество земельного участка не обусловлены ценностью почвы как природного образования и как средства производства. В отраслях же, ориентированных на использование почвенного плодородия, ценность

почвы оценивается с позиций ее продуктивности, при недостаточном учете и, даже игнорировании экологических функций почв и предоставляемых ими экосистемных услуг [1]. Абсолютизация социально-экономической трактовки понятия «земля», как объекта земельных отношений привело к тому, что почва как ключевой компонент природной среды лишена законодательной защищенности. Это ведет к возникновению неопределенностей, а также создает основу для коллизий правовых норм, регулирующих использование земельных ресурсов и меры ответственности за правонарушения в сфере землепользования.

Указанные выше недостатки не удалось избежать в белорусском земельном и природоохранном законодательствах. Так, согласно Кодексу Республики Беларусь о земле и Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» земля (земли), включая почвы, является самостоятельным компонентом природной среды, который является объектом праворегулирования в области охраны окружающей среды, а также определяется его роль как средства производства в сельском и лесном хозяйствах и пространственного базиса для размещения отраслей хозяйственного комплекса. Таким образом, два понятия «земля» и «почва» в законодательстве республики не разграничиваются. В правовой практике и обычае земля, а также земельный участок, имеющий границы и целевое назначение, ассоциируются с земной поверхностью. С семантической точки зрения последний термин, означающий лишь наружную сторону земли, не раскрывает внутреннее ее строение и поэтому не позволяет отнести их к категории вещей. Изменить указанную ситуацию можно, если в законодательстве более полно раскрыть понятие «почва» как сложной природной биокосной системы, обладающей плодородием и выполняющей многофункциональную роль в окружающей среде и хозяйственной деятельности. В данном контексте целесообразно различать почву как компонент окружающей среды, а земли как социально-экономическую и территориально-организационную категории и рассматривать их в тесной взаимосвязи.

Так, почвы ограничены территорией проявления процессов почвообразования, их оценка производится и нормируется с учетом их природных свойств, определяющих экологическое состояние и плодородие. Земельный же компонент окружающей среды представляет собой заключенный в фиксированные границы территории, природный комплекс определенного функционального назначения и использования, закрепленный законодательно. Таким образом, в отличие от почвы, которая является природным телом с характерным разнообразием экологических функций, земля и земельный участок имеют выраженную территориально-хозяйственную и социально-экономическую направленность.

Вызывает сожаление то, что до сих пор остается не завершенным на законодательном уровне статус почвы как объект недвижимости. Так, в Гражданском кодексе Республики Беларусь почвы не нашли отражение и не признаются имуществом несмотря на то, что почвы, или их верхний слой, снятый с поверхности земли считается имуществом, так как пропадает под определение вещи, признаваемой в гражданском праве. Согласно существующим техническим нормативно-правовым актам, является обязательным снятие и сохранение для последующего использования плодородного слоя почвы при производстве строительных и иных работ.

Определенные недоработки и несогласования, к сожалению, нашли отражение в Законе Республики Беларусь о мелиорации земель. Согласно ему, объектами мелиорации земель являются мелиоративные системы. В преамбуле же данного закона указывается, что он определяет правовые основы мелиорации земель, направляет обеспечение и поддержание оптимальных режимом почв: водного, воздушного, теплового и питательного. Однако, согласно этому же закону (ст. 17 и ст. 23), сведения о почвах не входят в перечень проектной документации по мелиорации земель и ведения учета мелиоративных систем.

К числу слабо разработанных направлений белорусского природоохранного и земельного законодательства является не полное закрепление правовых норм охраны земель и почв. В соответствии со статьей 1 Кодекса Республики Беларусь о земле последнее рассматривается весьма узко, только как систему мероприятий, направленных на предотвращение деградации земель, восстановления деградированных земель. Следует согласиться и принять во внимание предложение ряда юристов о более расширенной формулировке понятия «охрана земель и почв», определив ее как «...деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц, граждан, направленную на рациональное использование, воспроизводство и улучшение земель, предотвращение деградации и восстановление деградированных земель» [2, с. 669].

При этом, при указании видов деградации и определений направлений охраны ключевым компонентом должна оставаться почва, ибо только она при протекании деградационных процессов (водная и ветровая эрозия, загрязнение, уплотнение, дегумификация, минерализация торфяных почв, разрушении при строительстве и др.) подвергается деградации, сопровождающейся снижением или потерей плодородия и других ее экологических функций.

В Республике Беларусь получено широкое распространение практика установления ограничений по использованию земельных участков, определенных законодательством. Анализ законодательства показывает, что

при создании таких зон охрана земель обеспечивается установлением особого режима землепользования и природопользования на землях, смежных с подлежащими охране антропогенными и природными объектами, в том числе объектами, которые могут оказать отрицательное воздействие на эти земли. Назрела необходимость для более объективной систематизации и выделения охранных зон, зон санитарной охраны, защитных зон учитывать почвенный фактор и разработать Классификатор экологических требований и ограничений землепользования и, соответственно, закрепить его основные положения в земельном законодательстве. В свою очередь это дает возможность более оправданно именовать статью 15.10 «Нарушение порядка использования почв и требований по их охране» и статью 15.11 «Порча почв» Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

В условиях развития и расширения рынка недвижимости приобретает актуальность обеспечение проведения стоимостной оценки почв и разработки механизмом экономического стимулирования устойчивого использования почв. В первую очередь, это вызвано необходимостью учета почвенного фактора при земельно-оценочных работ и расширение сфер практического применения из результатов. Об этом свидетельствуют результаты обобщения международного и отечественного опыта таких работ, позволяющих выделить несколько основных видов эколого-экономической оценки земель, используемых в практике принятия тех или иных решений [3]. Так, в последние два десятилетия получила развитие оценка земель/почв как составной части природного капитала и объекта национального богатства. Методология такой оценки развивается в рамках Системы эколого-экономического учета, стандарт которой принят Статистическим комитетом ООН в 2012 г. и определяет ценность почв на основе предоставления ими экосистемных услуг. Последние, наряду с выполняемыми почвами экологическими функциями должны быть отражены в законодательных актах, что будет содействовать обязательному проведению эколого-экономической оценки почв при кадастровой оценке сельскохозяйственных земель, определении рыночной стоимости земельных участков, установлении размеров вреда (ущерба), причиняемого почвам, определении потерь при установлении ограничений (обременений) в использовании земель, а также стоимости земель в системе финансовой отчетности. Таким образом, назрела необходимость при законодательном совершенствовании использования и охраны почв следует учитывать, наряду с безусловно важной их характеристикой – плодородием, рассматривать правовое закрепление выполнения почвами многочисленных экологических функций.

К числу первоочередных задач по совершенствованию правового статуса почв требуется унификация и закрепление на законодательном уровне ряда ключевых терминов и понятий с целью исключения неоднозначности и неопределенности их трактовки и применения.

В частности, ученым и специалистам в области права, почвоведения и смежных с ними наук необходимо приложить совместные усилия по разработке юридически корректного определения понятия «почва». Его содержание требует не только научного, но законодательного и разрешительного его толкования, отражающего все многообразие свойств и параметров, отличающих почву от других объектов природной среды. Предлагается с целью ликвидации существующих пробелов, недочетов и противоречий в области правового регулирования почв необходимо принятие специального Закона Республики Беларусь «Об использовании и охраны земель и почв» или одноименной расширенной главы, дополняющей Кодекс Республики Беларусь о земле. При подготовке вышеуказанных законодательных актов следует конструктивно использовать основные положения Модельного закона об охране почв, принятом на XXIX пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (пост. № 29-16 от 31 октября 2007 г.), одобренные Стратегию охраны почв Европейского Союза до 2030 г. и Мировую хартию почв [4, 5], а также ряда законодательных актов стран Центральной и Восточной Европы по данному вопросу.

Библиографические ссылки

1. *Adhikari K., Harternink A.* Linking soils to ecosystem services – A global review // *Ecoderma*. 2016. Vol. 262. P. 101–111.
2. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / Под общ. ред. С. А. Балашенко, Н. И. Шингель. Минск: Дикта, 2009. 720 с.
3. *Яцухно В. М.* О значении, учете и перспективах использования почвенного фактора при эколого-экономической оценке земель // *Плодородие почв и эффективное применение удобрений*. Мат-лы междунар. конф. Минск, 2021. Часть 1. С. 232–239.
4. EU soil strategy for 2030. Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate. Brussels, 2021. 65 p.
5. Revised World Soil Charter. FAO, Roma, 2015. 10 p.