DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_156

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

ИБРАГИМОВ Кюри Хамзатович,
доктор сельскохозяйственных наук, кандидат юридических наук, профессор
Чеченского госуниверситета, гнс КНИИ им. Х.И. Ибрагимова РАН, Чеченского НИИСХ, академик АН ЧР.
E-mail: 7800467@mail.ru

Краткая аннотация: *В статье рассмотрены системные пробелы законодательства Российской Федерации по проблеме рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. Признано отсутствие системного подхода в разработке законодательства Российской Федерации по проблеме рационального использования земель сельскохозяйственного назначения одной из основных причин его низкой эффективности. Показано, что в сложном взаимодействии природных объектов, составляющих земли сельскохозяйственного назначения важно не только (или даже не столько) состояние данных объектов в своей отдельности, сколько важны сформировавшиеся на протяжении веков функциональные связи между ними.*

Abstract: *The article examines the systemic gaps in the legislation of the Russian Federation on the rational use of agricultural land. The lack of a systematic approach in the development of legislation by the Russian Federation on the management of agricultural land is recognized as one of the main reasons for its low efficiency. It is shown that in the complex interaction of natural objects that make up the land of agricultural use it is important not only (or not so much) the state of these objects in their own individual, but the functional ties formed over the centuries between them.*

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, законодательство, правовое регулирование, рациональное использование земель, эмерджентные свойства, системный подход; agricultural land, legislation, legal regulation, rational use of land, emergent properties, systematic approach.*

Keywords: *agricultural land, legislation, legal regulation, land management, emergence properties, systemic approach; agricultural land, legislation, legal regulation, rational use of land, emergent properties, systematic approach.*

Под законодательством Российской Федерации в области рационального использования земель сельскохозяйственного назначения следует понимать принятые по воле государства и закрепленные в законодательных актах общеобязательные для исполнения нормы права, обеспечивающие государственное регулирование общественных отношений по наиболее разумному использованию данной категории земель.

Основы законодательства РФ о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения заложены в Конституции РФ 1993 г. Часть 2 ст. 9 Конституции РФ провозгласила реальную возможность нахождения земель, в том числе и данной категории, в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Причем согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Более того, в соответствии с ч. 1 той же статьи земли сельскохозяйственного назначения, как и другие категории земель и иные природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Представляется, что принцип равенства и равной защиты форм собственности на земельный участок предполагает также свободное владение, пользование и распоряжение землями сельскохозяйственного назначения, однако, при условии, что, если это согласно ч. 2. ст. 36 Конституции РФ не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Другими словами, Основной закон РФ ограничивает хозяйственную и иную деятельность на земле гражданско-правовыми, в т.ч. экологическими интересами граждан России. Под законными интересами иных лиц вероятно, подразумевались не только интересы настоящего, но и будущих поколений граждан сраны.

Ключевое значение для рационального использования земель сельскохозяйственного назначения имеет норма ст. 42 Конституции РФ: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Отсюда вытекает, что предприниматели и иные субъекты хозяйственной деятельности, использующие земли данной категории, обязаны, во-первых, поддерживать окружающую среду в пространстве своего земледелия в состоянии благоприятной для человека и окружающей среды в целом, во-вторых, предоставлять в соответствующие органы исполнительной власти полную, достоверную и своевременную информацию о ее состоянии, и, в-третьих, должны быть готовыми возместить ущерб, причиненный здоровью или имуществу граждан России экологическим правонарушением. Употребление нами выражения «полную, достоверную и своевременную информацию» является не случайным. Представляется, что в Конституции РФ допущено серьезное упущение отсутствием слов «полную и своевременную информацию». Информация может быть и достоверной, как это было при Чернобыльской аварии, но сильно запоздалой и неполной, что стоит жизни многим тысячам людей.

Наконец, в ст. 58 Конституции РФ провозглашен принцип: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам». Если первая часть данной дефиниции не вызывает сомнения, то вторая нуждается в корректировке. Вместо никого ничем не обязывающего «бережного отношения к природным богатствам», кстати, без изменения перекочевавшего из прежних Конституций РСФСР, было бы необходимо использовать императивное обращение к природопользователям с помощью нормы: «рационально использовать природные ресурсы». В таком случае уже в Основном законе закреплялась бы общеобязательность для граждан страны таких норм

поведения, как охрана природы и рациональное использование ее ресурсов.

Что же понимается под термином «благоприятная окружающая среда», приведенном в ст. 42 Конституции РФ? Согласно ст. 1 ФЗ РФ от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) "Об охране окружающей среды" благоприятная окружающая среда - окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. На наш взгляд, данное определение является весьма емким, полным и научно-обоснованным. Ведь одним из серьезнейших недостатков действующего ЗК РФ и других нормативно-правовых актов земельно-правовой направленности является рассмотрение категории земель сельскохозяйственного назначения не как естественной экологической системы, а как в соответствии с ч. 2 ст. 77 ЗК РФ, в виде совокупности механически соединенных и не имеющих никаких связей таких частей как: сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Такой упрощенческий подход в ЗК РФ осуществлен не только относительно земель сельскохозяйственного назначения, а всех земель России вообще. Это вытекает из содержания первого принципа земельного законодательства, установленного в п.п. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ: «учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы…». Другими словами, в данной правовой норме система природы, как целостное образование сводится к простой сумме составных частей, т.е. объектов, ее составляющих – земель, вод, биоразнообразия, материнской породы, воздуха и т.д., т.е. речь идет всего лишь о простом механическом нагромождении данных объектов, функционирующих не как единое целое. При таком бессистемном подходе эти составные части никак не связаны между собой, т.е. они могут функционировать отдельно, независимо друг от друга. А поэтому их расположение относительно друг друга в пространстве и времени не имеет никакого значения для проявления их свойств. Такой бессистемный подход законодателя никак не укладывается в канву почвоведческого мировоззрения, сформированного в середине XIX в. русским почвоведом В.В. Докучаевым: «Почвы - … всегда и всюду являются результатом совокупной деятельности материнской горной породы, живых и отживших организмов (как растений, так и животных), климата, возраста страны и рельефа местности, почвы как всякий другой организм…» [3]. Его слова «почвы как всякий другой организм» не оставляют никакого сомнения в том, что он представляет земли и почвы как целостную систему со свойственной ей специфической, в зависимости от географии расположения, структурой. Свойства почв и земель зависят не столько от свойств составляющих их компонентов, сколько от того, как они соединены между собой в едином целом, как взаимодействуют и влияют друг на друга. Например, в живом организме, как и в земле содержится много компонентов (органов, например, руки, ноги, глаза, уши, сердце и др.). Когда эти органы по отдельности лежат на столе, они ничего не решают в судьбе организма. Собранные же Природой в структуре целостного организма в определенной последовательности и взаимосвязях они обусловливают процесс жизнедеятельности организма. Бывает и так, что какой-то орган организма человека дает сбой. Только врач, пользующийся системным подходом, сможет вылечить больного, и при условии, что если он будет держать в поле зрения не только состояние больного органа, но и состояние его связей с другими органами, а также его влияние на состояние всего организма. Такой же системный комплексный подход должен осуществлять законодатель и по отношению к землям, и тогда вместо понятия «рациональное использование земель» будет востребован другой термин - «устойчивое природопользование на землях, например, сельскохозяйственного назначения». В этой связи трудно не согласиться с мнением И.Н. Росновского: «Выполняя ряд общебиосферных функций…, почвы с полным на то основанием могут быть названы фокусом биосферы. …Поэтому-то и решение проблем оптимизации устойчивого природопользования должно начаться с изучения и прогнозирования их устойчивости…» [9]. По-видимому, не совсем ясно понятие «устойчивость земель» понимает С.В. Бороздин: «Само вещество земли не видоизменяется, а лишь делится своими свойствами с произведенным качеством» [1].

В контексте отмеченного выше, следует подчеркнуть, что в судебной практике по вопросу возмещения вреда землям сельскохозяйственного назначения в последние годы используется именно экосистемный подход. Например, Судья Верховного Суда РФ Попова Г.Г., изучив кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью "Газпромнефть-Оренбург" на решение Арбитражного суда Оренбургской области от 15.05.2017 по делу N А47-8160/2016, о возмещении ущерба, причиненного загрязнением нефтепродуктами земель сельскохозяйственного назначения в размере 1 784 160 руб., ссылаясь на позицию, изложенную в определении Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 N 225-О, постановила, что «проведение только одной рекультивации (либо возмещение ущерба в денежном эквиваленте) не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда, а является лишь средством устранения пре-

пятствий к воссозданию экологической системы, а наличие предписаний, обязывающих ответчика произвести рекультивацию нарушенных земельных участков, не исключает возмещение причиненного им вреда в полном объеме» [6].

Нам представляется, что земли сельскохозяйственного назначения законодателю следует рассматривать как цельную и целесообразно сформированную Природой сложную систему, например, как организм человека или автомобиль, в которых все отдельные элементы, или части (органы человека или детали машины) не только работают в отдельности, но и функционируют как единое целое, оказывая друг на друга посредством множества связей очевидные видимые и невидимые воздействия. В сложном взаимодействии природных объектов, составляющих земли сельскохозяйственного назначения важно не только (или даже не столько) состояние данных объектов в своей отдельности, сколько важны сформировавшиеся на протяжении веков функциональные связи между ними. Мы можем дать правовую и иную оценку экологическому состоянию земель сельскохозяйственного назначения не по оценкам состояний отдельных их компонентов, а только, как правильно заметила Д. Медоуз, при их рассмотрении в целостной системе с учетом состояния их многогранных взаимосвязей [5]. Следует признать крайне неквалифицированным судебное решение, обязавшее правонарушителей, продавших чернозем с 70 га сельхозугодий Подмосковья в дачные поселки, лишь вернуть данный чернозем обратно на место. Это еще раз очередное подтверждение того, что необходимо, как мы предлагали еще в 2004 г. мнение, кстати, принятое некоторыми авторитетными учеными-юристами в штыки, осуществлять в юридических вузах страны дифференцированную подготовку юристов уже на стадии поступления абитуриентов в вуз по специальностям: юрист в области земельного права, юрист в области экологического права, юрист в области теории права и т.д. [4]. Тогда и появилась бы возможность создания специализированных высокопрофессиональных экологических судов. Их отсутствие крайне негативно сказывается на состоянии Природы, на экологическом благополучии граждан и их поколений, общества и государства. Время их формирования в России давно перезрело.

Рассматривание законодателем земель сельскохозяйственного назначения как совокупности отдельных частей с игнорированием их взаимосвязей приводит к тому, что разрабатываемые им правовые нормы являются неполными, мнимыми, а их реализация на практике нередко приводит не к чему хорошему, кроме вреда. Руководствующийся данными правовыми нормами земледелец, будет принимать нерациональные, псевдоэффективные решения, ограничивающие раскрытие полного потенциала природных объектов, составляющих земли сельскохозяйственного назначения, что существенно повысит риски получения высоких урожаев качественной продукции, и что весьма немаловажно, создаст угрозу экологическому благополучию нынешнего и будущих поколений граждан России. Поэтому учет законодателем характера связей между синергетически функционирующими природными компонентами, составляющими земли сельскохозяйственного назначения, позволит разрабатывать такие правовые нормы, которые будут обязывать земледельцев вести земледелие интегрально, целостно, с осознанием взаимовлияния данных компонентов в их связях и закономерностях проявления. Трудно не согласиться с выдающимся ученым в области системного мышления Дж. О' Коннором: «Мы не знаем, создавал ли Творец Землю по законам Систем, но его творения, безусловно, ведут себя в соответствии с ними! Развитие системной методологии стало необходимым условием понимания логики возникновения кризисных социально-экономических, демографических тенденций, формирования стратегии устойчивого развития человечества для предотвращения глобальной экологической катастрофы» [7]. Отсюда вытекает непреложный вывод: законодатели должны разрабатывать законы, не противоречащие законам систем, созданным Природой в течение тысячелетий, а действовать строго в соответствии с ними. Следовательно, они должны отказаться в правотворческой деятельности от абсолютизируемого ими на протяжении десятилетий методологического принципа редукции (сведения сложного к простому) и признать проявление в такой сложной природной системе с высоким уровнем организации, каковой являются земли сельскохозяйственного назначения эмерджентных свойств, т.е. устойчивых свойств, возникающих в результате проявления связей между компонентами системы. Приведем пример. В оркестре при отсутствии дирижера отсутствует необходимое взаимодействие между музыкантами, даже пусть они будут большими профессионалами. Рассматривание земель сельскохозяйственного назначения во взаимодействии составляющих их природных компонентов и факторов – неотложная и единственно объективная задача законодателя!

Важнейшими факторами почвообразования и воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, по мнению основоположника российского почвоведения В.В. Докучаева являются: материнские (почвообразующие) породы, растительность, животный мир и микроорганизмы, климат, рельеф местности и возраст почв [3]. Другой известный российский почвовед А.А. Роде к этим семи факторам почвообразования добавляет еще: растения, организмы и продукты их жизнедеятельности, воду, кислород, углекислый газ. По его мнению все эти тринадцать факторов (некоторые из них, например, растения и организмы, дублированы. – Авт.), в различных природных зонах действуют неодинаково, что и приводит к образованию почв типичных только для конкретной природной зоны [8]. Значит, такая дифференциация качественных и количественных соотношений данных факторов по природным зонам страны детерминирует и необходимость соответствующей корректировки правовых норм, регулирующих рациональное использование и охрану земель

сельскохозяйственного назначения. Следовательно, земли сельскохозяйственного назначения конкретной территории – это объективно и исторически сложившаяся под воздействием природных факторов и деятельности человека агроэкосистема, имеющая пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой специфическим для каждой природной зоны характером превращения и перемещения вещества и энергии т.е. их обменом, и конечным назначением которой является сохранение и воспроизводство их плодородия.

Все отмеченные выше тринадцать факторов почвообразования составляют агроэкосистему, взаимосвязаны и взаимозависимы, синергетически взаимодействуют между собой. Состояние агроэкосистемы зависит от того, как происходит и протекает данный процесс взаимодействия этих факторов.

Научно-технический прогресс в сельском хозяйстве, сопряженный с применением мощной техники, губительных средств химизации, генно-модифицированных организмов, использованием методов интенсификации производства и т.д. повысил степень уязвимости природной среды в агроэкосистемах. В этой связи без эффективного правового регулирования рационального природопользования на землях сельскохозяйственного назначения вряд ли возможно решение проблемы охраны всей окружающей среды и обеспечения здоровья населения в целом. Ведь, если мы не обеспечим достаточного «здоровья» для земель данной категории, мы не сможем обеспечить желаемого здоровья населения, которое на 95% получает продовольствие от этих земель. Рост в последнее время в геометрической прогрессии болезней цивилизации и смертности населения России (а это в 2018 г., кстати, впервые за последние 10 лет, во многом предопределило превышение смертности над рождаемостью почти на 200 тыс. чел. [10]) и других стран во многом обусловлено именно химическими и биологическими загрязнениями сельскохозяйственного продовольствия. Вот почему, по мнению многих ученых – юристов, вопросы правового обеспечения рационального использования земельных ресурсов принадлежат к числу наиболее актуальных как в теории права, так и в практике правового регулирования земельных отношений [11].

По данным Росреестра состояние земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации неудовлетворительное, в первую очередь, по причине их нерационального и неэффективного использования [2]. В свою очередь неэффективное использование данной категории земель отчасти является следствием неэффективности земельного законодательства, призванного регулировать рациональное землепользование. Почему отчасти? Потому, что, наряду с правовыми предписаниями, на эффективность действия земельно-правовых норм, помимо приведенных выше 13 факторов, оказывает влияние огромное множество и иных условий, например, технологических, технических, организационных, социальных, психологических и т.д. Но даже если эти факторы и условия и были бы предусмотрены и разрешены, эффективность земельно-правовой нормы будет достигнута, во-первых, если она предусмотрена в законодательстве, во-вторых, если адресаты, кому она предназначена, нуждаются в данной норме и имеют волю её реализовать, в-третьих, если имеются средства для её реализации. Например, отсутствие в действующем земельном законодательстве РФ нормы, предусматривающей экономическое стимулирование мероприятий по рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения, сводит на нет эффективность всех иных правовых норм, предписывающих субъектам земельных правоотношений обязанности бережного отношения к землям данной категории. Даже при наличии такой соответствующей правовой нормы в ЗК РФ, - это не будет свидетельствовать о ее обязательной действенности, поскольку эффективность не является присущим правовой норме неотделимым признаком. Современное земельное законодательство России, разработанное не на основе системного подхода, существенно отстает от потребностей в правовом регулировании назревших волевых общественных отношений и не способно своевременно реагировать на их запросы.

Таким образом, на основе отмеченного выше можно констатировать, что основной миссией законодателя в земельном и экологическом праве является своевременное реагирование на самые злободневные земельные и экологические интересы общества и, используя самые последние достижения в области системной методологии, экологии, почвоведения, земледелия и других смежных естественных наук, и применяя эффективные средства законодательной техники, самым разумным образом, системно регулировать эти вновь возникшие или устоявшиеся волевые общественные отношения, ибо только справедливое и эффективное законодательное их упорядочивание является залогом удовлетворения насущных экологических и земельных интересов населения.

Библиография:

1. Бороздин С.В. Земельные отношения и аграрные реформы. М.: Юнити, 2002. – С.9.
2. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации по состоянию на 01.01.2018 г. Интернет-ресурс //https://rosreestr.ru/site/activity/
3. Докучаев В.В. Ход и главнейшие результаты предпринятого ИВЗО исследования русского чернозема. Соч., т. 2. М., 1950. С. 260.
4. Ибрагимов К.Х. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 74.
5. Медоуз Д. Азбука системного мышления: Классическая книга о работе систем (перевод с англ. Д. Романовского). - М.: Манн, Иванов и Фербер, 2018. - С. 139.
6. Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2018 N 309-ЭС18-1225 по делу N А47-8160/2016 http://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf
7. О' Коннор Дж., Макдермотт И. Искусство системного мышления. Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем /пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2018. С.14.
8. Роде А.А. Почвообразовательный процесс и эволюция почв //Почвоведение, 1946. № 7. С. 400-401.
9. Росновский И.Н. Устойчивость почв в экосистемах как основа экологического нормирования. Автореф. дисс. д-ра биолог. наук. – Новосибирск, 1998. С. 33.
10. Росстат констатировал сокращение численности населения в России //Интернет-газета «ZNAK», 24 января 2019 г. //https://www.znak.com/2019.
11. Лунева Е.В. Правовой механизм обеспечения рационального природопользования: постановка проблемы //Экологическое право, 2018. № 4. С. 37-44; Харьков В.Н. Правовое обеспечение рационального использования земель: теория и практика правового регулирования //Государство и право, 2012, № 5, с. 46-55 и др.