

Концепция оптимизации сельскохозяйственного землепользования и землеустройства

*В.М. Кононов, д.с.-х.н., Н.Д. Кононова, к.с.-х.н.,
ФГБОУ ВО Оренбургский ГАУ*

На фоне принятия Россией интегрально-природоохранной концепции развития сегодня проводится невнятная государственная земельная, водная и лесная политика. Главное направление приоритетного, природоохранного землепользования и землеустройства как в государстве в целом, так и в рассматриваемом регионе — Оренбургской области отсутствует. Продолжает ухудшаться экологическая ситуация, связанная с массовой ежегодной распашкой незащищённых ландшафтов. Водораздельные пространства степей после распашки оказались лишены естественной защитной оболочки в виде степной растительности. Характер и динамика последовавших вслед за этим процессов не оставляют сомнений в той роли, которую играла прежняя степная растительность в их предотвращении или сдерживании, и по этой причине её следует считать утраченным, внешне малозаметным, но очень мощным экологическим фактором, сдерживающим проявление и развитие земельно-деградационных процессов в прошлом. При сохранении современного стиля землепользования на склоновых землях региона следует ожидать дальнейшего значительного снижения плодородия почв и общего ухудшения экологической обстановки. Особую тревогу вызывают как полное отсутствие на государственном и региональном уровнях иных программ землесбережения, кроме декларативных и косметических, так и формирующееся в последнее время подчёркнуто циничное отношение к арендованным пахотным землям со стороны холдингов.

Сегодня ведущей и перспективной для будущего сельского хозяйства стала концепция адаптивного растениеводства с соответствующей адаптацией зональных систем земледелия, мелиоративных и земледельческих технологий и т.п. к конкретным почвенно-ландшафтным условиям территории и с дифференциацией их использования по агроэкологическим группам земель [1]. Но без соответствующей перестройки системы землеустройства и сложившейся структуры земельных и сельскохозяйственных угодий приёмы адаптивного земледелия могут быть использованы лишь для более изощрённой ресурсозатратной эксплуатации земель региона по принципу — брать от биопочвенных ресурсов что можно, по максимуму, без оглядки на их пределы.

С момента вовлечения в обработку склоновых ландшафтов главной экологической проблемой сельского хозяйства и в целом природной среды в Оренбуржье стала проблема эрозионного разру-

шения распаханых склонов. В условиях массовой распашки территорий лесостепной и степной зон региона водная эрозия получила мощный дополнительный импульс для своего развития. Только в пяти административных районах, компактно расположенных на наиболее сложной в отношении рельефа части Общего Сырта (Новосергиевский, Александровский, Шарлыкский, Переволоцкий и др.) в период освоения целины было вовлечено в пашню около 130 тыс. га склоновых земель. С пахотным слоем почв, постоянно поддерживаемым обработками в рыхлом состоянии, склоновые ландшафты представляют собой легкодоступный объект для разрушения водными потоками, в особенности вешними и ливневыми водами. Всего в регионе, только по данным первого тура почвенного обследования, выявлено почти 4 млн га в различной степени эродированных почв, в том числе более 2,1 млн га в пашне. С того времени по вполне понятным причинам площадь эродированных и щебневато-каменистых почв лишь увеличивалась. Только в подзоне типичных и выщелоченных чернозёмов, с их изначально наиболее высоким земельно-ресурсным потенциалом, к моменту окончания 2-го тура обследования площадь эродированных почв возросла на 200 тыс. га. Принципы противодействия водно-эрозионным процессам в земледелии известны и сводятся к уменьшению объёма и скорости поверхностного стока или к его полному предотвращению. Но на практике они применяются редко, и причины этого также очевидны — все эти приёмы связаны с дополнительными затратами, обладают дискретным действием и далеко не всегда достаточно эффективны. Системный подход к проблеме до настоящего времени фактически отсутствует. Следует с сожалением констатировать, что в настоящее время почти нигде в Российской Федерации серьёзной системной борьбы с эрозией почв и с её последствиями не ведётся.

В ходе земельной реформы была ликвидирована монополия государственной собственности на землю. Стабильные хозяйственные границы, закреплённые государственной системой землеустройства, ушли в прошлое. На базе бывших крупных коллективных сельскохозяйственных предприятий почти повсеместно созданы порой многочисленные хозяйства различных форм собственности. Реорганизация землевладений и землепользований, заключающаяся в значительном изменении площади, конфигурации и числа земельных выделов предприятий и граждан, продолжается и сегодня. Но не разработана соответствующая законодательная база, система стимулирования сельскохозяйственных товаропроизводителей за применение почво- и землесберегающих техно-

гий и, наоборот, ответственности за неправильное использование земель.

В условиях региона одним из основных направлений разработки мероприятий по организации территории является пересмотр структуры земельных и сельскохозяйственных угодий, сложившейся к началу XXI в. Прежде всего это уменьшение доли пашни до экологически допустимых пределов. Его можно обеспечить за счёт исключения из пахотного пользования и перевода в другие категории земельных угодий наиболее деградированной и повреждённой её части. При активном сельскохозяйственном использовании эти ландшафты продолжают деградировать и сегодня, на фоне ухудшающейся экологической ситуации стремительно теряя свой биологический потенциал. Не замечать этого невозможно, а продолжать неадаптивное использование сложных в экологическом отношении сельскохозяйственных территорий на фоне непрекращающегося ухудшения их качества означает не что иное, как продолжение обворовывания и неприкрытого грабежа будущих поколений наших потомков.

Оптимальный уровень распашки степных территорий не должен превышать предела «меры коренного преобразования ландшафтов», который в своё время для степной зоны установили отечественные экологи в пределах 40–50% к общей площади ландшафта [3, 5]. В настоящий момент эта норма признана подавляющим большинством отечественных учёных-аграрников и специалистов [2]. Следовательно, на долю устойчивых естественных экосистем или близких к ним в чернозёмной зоне должно приходиться в лучшем случае не менее 60%, а в худшем случае – не менее 50% общей площади агроландшафтов. С учётом только земель сельскохозяйственных угодий речь может идти о более чем миллионе – полутора гектаров «лишней» пашни. Естественные кормовые угодья занимают в регионе 40,5%, в том числе 3761,9 тыс. га пастбищ (34,4%). Ситуация ясная, и она вынуждает незамедлительно пересмотреть как общую структуру земельных угодий, так и структуру по видам сельскохозяйственных угодий. Естественные кормовые угодья (ЕКУ) как компоненты агроландшафтов обычно характеризуются высокой устойчивостью к водной и ветровой эрозии. В перспективе площадь сенокосов, пастбищ и защитных лесов должна возрасти за счёт перевода в эти категории и виды угодий наиболее деградированной низкопродуктивной пашни. При этом учитываются различия в экологических требованиях, предъявляемых к той или иной категории агроландшафтов. Выбор между сенокосным, пастбищным и лесным использованием выводимых из пашни земельных угодий делают на основе выявления их сенокосо-, пастбище- и лесопригодности. При суммарной площади водной поверхности менее 1% (уровень – «безводная территория») и суммарной площади лесов и кустарников менее 10% (уровень – «безлесная

территория») делается заключение о необходимости активизации мероприятий по их увеличению.

Областной (региональный) уровень – это тот уровень, на котором должна разрабатываться и законодательно утверждаться генеральная схема использования и охраны земель со встроенной в неё системой экологических ограничений сельскохозяйственного землепользования, которая наполняется конкретным организационным и технологическим содержанием. От успеха этой работы зависит очень многое. Серьёзное отношение к данному документу и к самой идее необходимости его разработки на индуктивной основе и гарантированное использование со стороны землепользователей возможно в варианте его законодательного утверждения. Для муниципального уровня разрабатываются схемы охраны и использования земель муниципального образования и проекты внутрихозяйственного землеустройства на адаптивной основе, с их последующим утверждением на НТС.

Слово «проект» в переводе на русский язык буквально означает «бросок вперёд». Сельскохозяйственное землеустройство осуществляется по принципу: организация территории – это организация использования её земельных ресурсов. По существу цель ландшафтного и землеустроительного проектирования заключается в дальнейшей экологизации и гармонизации использования земельных ресурсов в сельском хозяйстве, основой территориального управления которыми является именно землеустроительное проектирование, а не только ведение системы кадастрового мониторинга и учёта.

Ландшафтные проекты могут быть направлены на отдельные мероприятия по экологической оптимизации землепользования: контурно-ландшафтной организации территории, планирования и осуществления лесомелиоративных мероприятий, повышения обводнённости территории и др. Они могут выполняться по заказу муниципальных образований в соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Возможность осуществления дорогостоящих защитных и мелиоративных технологий в настоящее время проблематична. Но возможность оптимизации структуры земельного фонда за счёт выведения из пашни деградированных земель, дальнейшая эксплуатация которых не только экономически убыточна, но и связана со значительным экологическим ущербом, есть всегда.

С одной стороны, землепользователи и тем более землевладельцы, казалось бы, вправе быть самостоятельными в своей хозяйственной деятельности, с другой – механизма, который бы чётко определял обязанности землепользователя по сбережению почвы, ландшафтов, земельных ресурсов в целом просто не существует. Чтобы сберечь земельно-ресурсный потенциал страны, власти нужно уйти от хозяина – «иконы» и разработать систему за-

щиты земель от хозяина — «профана». Создана эта система может быть только на основе узаконенных ограничений землепользования. Главными среди них являются экологические ограничения по пригодности земли и технологические ограничения земледелия.

Сама возможность для всесторонней и свободной оценки ситуации в землепользовании региона в целом может быть прервана волевыми решениями. В этом случае правильнее было бы сейчас пойти по пути разработки и принятия в Оренбургской области документа, аналогичного Кодексу добросовестного землепользователя Белгородской области, утверждённому областным правительством в 2015 г. и контролируемому советом из экспертов-специалистов разных направлений аграрного профиля.

Следует рассмотреть на Законодательном собрании области вопрос о сроках и порядке составления областной и муниципальных схем использования и охраны земельных ресурсов. В соответствии со ст. 3 Закона «О землеустройстве» № 78-ФЗ от 18.06.01 г. об обязательном проведении землеустройства в случае «выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии...» предусмотреть в районах, подверженных водной и ветровой эрозии, обязательное наличие проектов муниципального и внутрихозяйственного землеустройства на адаптивной основе. Они должны содержать исчерпывающий план мероприятий по экологической оптимизации структуры земельного фонда, структуры сельскохозяйственных угодий, результаты агроэкологической оценки земель и систему экологических ограничений земледелия и быть обязательными для любых сельскохозяйственных землепользователей.

По поводу целей и содержания землеустройства разброс мнений у специалистов очень велик — от его полного отрицания до казарменного и жёсткого регулирования на всех уровнях проектирования. Наверное, всё же основным руководящим документом при определении содержания и оформления землеустроительных документов остаётся Земельный кодекс [4]. Каким бы противоречивым и несовершенным он нам ни казался, он всё же даёт некоторые возможности для организации рационального, неразрушающего сельскохозяйственного землепользования. Землеустройство как механизм реализации концепции землепользования включает в себя мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Главное в сельскохозяйственном землеустройстве — не межевание новых земельных участков и

даже не организация всеобъемлющего кадастрового учёта, а составление и освоение перспективного долгосрочного программного документа, который был бы востребован в землесберегающих эко-технологиях до его полной реализации. Вопрос управления земельными ресурсами сельского хозяйства так или иначе будет возникать вновь и вновь, настолько, насколько это возможно в отношении природных объектов. Но как раз в отношении сельскохозяйственных земельных объектов возможности успешного управления ими ограничены, и всякий раз лежат где-то в плоскости профессионального прогноза ответной реакции земельного объекта на выбранный стиль землепользования, возникающий в строгом соответствии с законами природы. С учётом этого и нужно строить подготовку будущих специалистов высшей квалификации по сельскохозяйственному землеустройству.

Умение просчитать последствия тех или иных действий, предпринятых в отношении земельных объектов (или, напротив — бездействия), требует глубоких знаний в области почвоведения, геоморфологии, геоэкологии, территориального ландшафтоведения, фитомелиорации и многих других дисциплин. Общение учёных и специалистов с земельными объектами сегодня сопровождается глубоким пониманием сути происходящих в них процессов, но с практической точки зрения пока в этой связи ничего утешительного для земли и землепользователей не происходит. Плодородные сельскохозяйственные земли — это самая большая наша ценность. За многие десятилетия активного земледельческого использования сложных агроландшафтов полностью выявились тенденции их деградации, связанные с нерациональным землепользованием. Они заключаются преимущественно в снижении качества почвенного покрова, уменьшении агрономической и в целом биологической продуктивности земель с мощным накопительным эффектом последствий деградации. Эти процессы не остановлены, и их результаты в области, как и в целом по Российской Федерации, проявляются как накопительный эффект развития земельно-деградационных процессов. Уместно вспомнить, что в стране существует и финансируется общероссийская программа по ликвидации накопленного экологического вреда окружающей среде, но Оренбургская область не принимает в ней участия.

Литература

1. Агроэкологическая оценка земель, проектирование адаптивно-ландшафтных систем земледелия и агротехнологий. Методическое руководство. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2005. 784 с.
2. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения. М.: Росинформагротех, 2010. 100 с.
3. Докучаев В.В. Наши степи прежде и теперь. М. — Л.: ОГИЗ-Сельхозгиз, 1936. 116 с.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).
5. Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). М.: Россия молодая, 1994. 367 с.