

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.214-231

Е. С. Пышьева*

Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве

Аннотация. Предметом исследования является государственное воздействие на общественные отношения, возникающие в связи с использованием и охраной защитных лесных насаждений, а также правовой режим этих насаждений. Проведенный анализ позволил установить, что защитные лесонасаждения могут располагаться на землях различных категорий, однако более детально правовые нормы разработаны только в отношении земель, используемых в сельском хозяйстве. Отношения по поводу защитных лесных насаждений являются предметом комплексного правового регулирования. Вследствие этого правовой режим насаждений обладает межотраслевым характером, влияние на который оказывают категория земель и назначение самих насаждений. Выявлено, что в сложившихся нормах о защитных лесных насаждениях в силу роли и значения растительности в жизнедеятельности общества приоритет отдается публичным экологическим интересам. Особое внимание в работе уделено изучению права собственности на земельные участки, занятые защитными лесными насаждениями. Отмечается, что значительная часть таких участков находится в неразграниченной государственной собственности, не поставлена на кадастровый учет. Автор приходит к выводу о том, что наиболее эффективным способом, позволяющим разрешить возникшие проблемы в сфере агролесомелиорации земель, выступает экономическое стимулирование землепользователей.

Ключевые слова: правовой режим; защитные лесные насаждения; законодательство; земля; агролесомелиорация; лес; функции государственного управления; государственный учет; право собственности; экономическое стимулирование.

Для цитирования: Пышьева Е. С. Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 214–231. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.214-231.

© Пышьева Е. С., 2022

* Пышьева Елена Сергеевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры правоведения Российского государственного аграрного университета — МСХА имени К.А. Тимирязева
Тимирязевская ул., д. 49, г. Москва, Россия, 127550
pysheva@rgau-msha.ru

State Legal Regulation of the Use and Protection of Protective Forest Plantations in Agriculture

Elena S. Pysheva, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Law Department, Russian State Agrarian University — Moscow Timiryazev Agricultural Academy
Timiryazevskaya ul., d. 49, Moscow, Russia, 127550
pysheva@rgau-msha.ru

Abstract. The subject of the study is the state impact on social relations arising in connection with the use and protection of protective forest plantations, as well as the legal regime of these plantations. The analysis made it possible to establish that protective forest plantations can be located on lands of various categories, however, legal norms have been developed in more detail only in relation to lands used in agriculture. Relations regarding protective forest plantations are the subject of complex legal regulation. As a result, the legal regime of plantations has an intersectoral character, which is influenced by the category of land and the purpose of the plantations themselves. It was revealed that in the established norms on protective forest plantations, due to the role and importance of vegetation in the life of society, priority is given to public environmental interests. Particular attention is given to the study of ownership of land occupied by protective forest plantations. It is noted that a significant part of such plots is in non-delimited state ownership, not put on the cadastral register. The author concludes that the most effective way to solve the problems that have arisen in the field of agroforestry is the economic incentives for land users.

Keywords: legal regime; protective forest plantations; legislation; land; agroforestry; forest; public administration functions; state accounting; property rights; economic incentive.

Cite as: Pysheva E.S. Gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie ispolzovaniya i okhrany zashchitnykh lesnykh nasazhdeniy v selskom khozyaystve [State Legal Regulation of the Use and Protection of Protective Forest Plantations in Agriculture]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):214-231. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.214-231. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

В настоящее время практически невозможно найти в европейской части России местность, где не было бы защитных лесных насаждений (лесополос)¹. Их роль в формировании лесоландшафтов велика. Они способствуют рациональному освоению и вовлечению в хозяйственный оборот малопродуктивных и бросовых земель (песков, оврагов, нарушенных земель), повышению продуктивности почв, обогащению открытых ландшафтов, предохраняют от водной

и ветровой эрозии, дают древесину, плоды и ягоды, выполняют эстетические функции и многое другое.

Лесополосы защищают различные объекты — транспортные, природные, сельскохозяйственные, промышленные и т.д. — от неблагоприятных факторов природного, антропогенного и техногенного происхождения. Их размещают по границам пашен, пастбищ, по склонам оврагов, балок, вдоль берегов рек, каналов, дорог и др.² Таким образом, названные лесонасаждения могут располагаться на

¹ В соответствии с ГОСТ 26462-85 «Агролесомелиорация. Термины и определения», утв. постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 22.03.1985 № 685 (см.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200023261> (дата обращения: 11.06.2021)), лесная полоса является одной из разновидностей защитных лесных насаждений (наиболее распространенной) и представляет собой искусственное защитное лесное насаждение в виде ленты. В тексте статьи понятия «защитные лесные насаждения» и «лесополосы» рассматриваются как равнозначные, за исключением прямо оговоренных случаев.

² См.: ГОСТ 26462-85 «Агролесомелиорация. Термины и определения».

землях различных категорий³. Подтверждается это и официально опубликованными данными Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 г.⁴ Согласно им лесные площади и земли под лесными насаждениями в составе всех категорий земель занимают 897 012,4 тыс. га, из них земли под лесными насаждениями составили 26 246,5 тыс. га. В частности, в составе земель сельскохозяйственного назначения лесные площади и земли под лесными насаждениями занимают 23 017,8 тыс. га и 19 223,8 тыс. га соответственно, или 6 и 5 % от общей площади земель этой категории, в составе земель запаса — 4 741,2 тыс. и 5 113,3 тыс. га соответственно, или 5,4 и 5,8 %.

Особое значение создание лесополос приобретает на землях сельскохозяйственного назначения и землях, предназначенных для производства сельскохозяйственной продукции (агроресомелиорация). На полях, защищенных лесными полосами, скорость ветра снижается на 20–30 %, влажность воздуха увеличивается на 3–5 %, в два раза снижается непродуктивное испарение влаги. В районах, подверженных ветровой эрозии и пыльным бурям, сохранность сельскохозяйственных посевов под защитой лесных насаждений в 2–4 раза выше, чем на открытых участках полей. Противозерозионные лесные насаждения уменьшают поверхностный сток и смыв почвы⁵. Учитывая большую развитость законодательства именно в отношении лесополос, полезные функции которых применяют в сельском хозяйстве, а также огромную роль в жизнедеятельности общества земель сельскохозяйственного использования, статья посвящена более подробному анализу правового режима лесных насаждений аграрной сферы.

Современное состояние правового регулирования в сфере использования и охраны защитных лесных насаждений

Единое правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного использования, на федеральном уровне сложилось во второй половине 1990 гг. Данный этап ознаменован вступлением в силу 15 января 1996 г. Федерального закона от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (далее — Закон о мелиорации). Этот Закон впервые на федеральном уровне стал регламентировать мелиоративную сферу комплексно, системно, охватывая все типы и виды мелиорации земель, экологические, имущественные, управленческие и иные отношения. Его принятие стало важным шагом на пути развития правоотношений, затрагивающих защитные лесонасаждения, несмотря на то что многие его положения продолжают носить декларативный характер.

Наряду с указанным Законом, отношения по поводу использования и охраны данных насаждений в сельском хозяйстве регулируются и рядом других нормативных правовых актов. В подпункте 3 п. 2 ст. 13 Земельного кодекса РФ сохранение мелиоративных защитных лесных насаждений названо в качестве одной из мер по охране земель. Данная мера была введена Федеральным законом от 27.12.2019 № 477-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О мелиорации земель” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиорации» и имеет прогрессивное значение, поскольку указывает на одно из первоочередных направлений развития

³ См.: *Воронцова А. А.* Некоторые особенности правового регулирования лесов (лесных насаждений), расположенных на землях различных категорий // *Экологическое право*. 2012. № 5 ; *Чаркин С. А.* Правовой режим лесов сельскохозяйственного назначения: история и современное состояние // *Аграрное и земельное право*. 2010. № 3.

⁴ URL: <https://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 11.06.2021).

⁵ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 660621-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О мелиорации земель” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиорации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/660621-7> (дата обращения: 10.06.2021).

законодательства о мелиоративных защитных лесонасаждениях.

Что касается иных категорий земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, то правовое регулирование отношений по поводу расположенных на них защитных лесонасаждений осуществляется в настоящее время фрагментарно. Развивающиеся земельное законодательство акты прежде всего касаются полос отвода железных дорог, условий эксплуатации железнодорожных переездов⁶. Создание насаждений рассматривается как одно из мероприятий по рекультивации земель⁷.

Отдельные аспекты рассматриваемой сферы затрагиваются лесным законодательством. Так, Лесной кодекс РФ включает нормы о ценных лесах, имеющих исключительное историко-культурное и научное значение, — государственных защитных лесных полосах, противозонозных лесах; о лесах, расположенных в защитных полосах лесов (в границах полос отвода железных дорог, придорожных полос автомобильных дорог (ст. 111, 114, 115)).

Общие экологические требования при мелиорации земель содержатся в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»: «Осуществление мелиорации земель... не должно приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать

устойчивое функционирование естественных экологических систем»⁸.

Подзаконная база в сфере охраны и использования защитных насаждений в последнее время активно формируется, и ей только предстоит пройти апробацию на практике на предмет оценки своей эффективности⁹.

Таким образом, обособленного законодательного массива о защитных лесных насаждениях, как и о растительном мире в целом, не сложилось. Хотя в научном сообществе давно ведутся дискуссии о необходимости создания законодательства о растительном мире и, в частности, о принятии отдельного федерального закона об охране и использовании растительного мира или экологического кодекса со специальной главой¹⁰, в которые, как следует предположить, должны войти и положения о защитных лесных насаждениях.

Отношения по поводу защитных лесных насаждений являются предметом комплексного правового регулирования, поскольку затрагиваются нормами различной отраслевой принадлежности: аграрного, экологического, земельного, лесного законодательства. Правовой режим насаждений вследствие этого обладает межотраслевым характером, влияние на который оказывают как категории земель, так и назначение самих насаждений.

⁶ См.: Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; приказ Минтранса России от 31.07.2015 № 237 «Об утверждении Условий эксплуатации железнодорожных переездов»; ОСТ 3.02.01-97. «Отраслевые строительные нормы. Нормы и правила проектирования отвода земель для железных дорог» (приняты Указанием МПС России от 24.11.1997 № С-1360у); постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель».

⁷ См.: Мисник Г. А. Организационно-правовое обеспечение рекультивации земель // Экологическое право. 2019. № 4. С. 13–16.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ Например, приказ Минсельхоза России от 30.06.2020 № 367 «Об утверждении Правил содержания мелиоративных защитных лесных насаждений и особенностей проведения мероприятий по их сохранению»; приказ Минсельхоза России от 14.08.2020 № 485 «Об утверждении Порядка осуществления учета мелиоративных защитных лесных насаждений, предоставления сведений, подлежащих такому учету, их состав и форма предоставления».

¹⁰ Минина Е. Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 112–116; Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. 2010. № 6. С. 5.

Принятие специального федерального закона о растительном мире позволило бы установить общий правовой режим для рассматриваемых насаждений и учесть в то же время имеющиеся их особенности (категория земель, назначение).

Комплексный характер правового регулирования складывающихся отношений вытекает из комплексности законодательства о мелиорации земель в целом¹¹. Такой подход закреплен и в Законе о мелиорации (ст. 4, 25 и др.). Хотя взгляды ученых на место этого законодательства в системе российского законодательства не отличаются единством: первая группа ученых относит его к аграрному законодательству (Е. Л. Минина и др.), вторая — к земельному (Е. А. Галиновская, Ю. Г. Жариков, М. В. Пономарев и др.), третья — к земельному и экологическому одновременно (О. Л. Дубовик). По нашему мнению, приведенные взгляды являются односторонними, не учитывающими всю совокупность нормативных правовых актов и неоднородность складывающихся отношений.

Несмотря на межотраслевой характер, правовые нормы о рассматриваемых лесных насаждениях регламентируют лишь отдельные вопросы и разработаны более детально только в отношении земель, используемых в сельском хозяйстве, что учтено в содержании настоящей работы.

Как видно из приведенных выше положений, в законодательстве о защитных лесных насаждениях используется различная терминология: «государственные защитные лесные полосы», «противоэрозионные леса», «мелиоративные защитные лесные насаждения», «защитные лесные насаждения» и т.д. Отсутствие единства в терминологии ставит вопрос о том, являются ли данные насаждения независимо от их разновидности лесом или могут являться растительностью вне лесов. Обусловлено это

прежде всего тем, что в ст. 5 ЛК РФ, как отмечается многими исследователями, дается излишне широкое определение понятия «лес» как «экологической системы или природного ресурса».

Решение этого вопроса имеет большое значение для правоприменения, поскольку от него зависит, будут ли распространяться на защитные лесные насаждения механизмы защиты со стороны лесного законодательства, которое более обширно и детально, или нет.

Ныне действующий ЛК РФ прямо называет рассматриваемые нами объекты растительного мира лесом (ценные, защитные леса и т.д.), земельное же законодательство оставляет этот вопрос открытым, используя иные формулировки в зависимости от категории земель. Предшествующий ЛК РФ 1997 г., напротив, древесно-кустарниковую растительность, расположенную на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта, городских и сельских поселений, отграничивал от леса и регулировал ее использование отдельной главой 19.

В ряде зарубежных стран в законодательстве даются развернутые определения понятия «лес». Так, Лесной кодекс Республики Беларусь от 24.12.2005 № 332-3 понимает под ним «совокупность древесно-кустарниковой растительности, животного напочвенного покрова, диких животных и микроорганизмов, образующей природный комплекс»¹². По Закону о лесе Федеральной земли Бавария лес представляет собой любую территорию, засаженную лесными деревьями или включенную в таковую в соответствии с положениями названного Закона. При этом лесозащитные полосы приравниваются к лесам¹³.

Научные дискуссии об отнесении тех или иных объектов растительного мира к категории «лес» имеют давнюю историю и до сих пор не нашли однозначного ответа. Большинство ученых склоняется к мнению о том, что лесом

¹¹ Жариков Ю. Г. Совершенствование законодательства о мелиорации земель // Проблемы совершенствования советского законодательства. 1986. Труды 32–33. С. 118–119; Шейнин Л. Б. Правовые вопросы мелиорации сельскохозяйственных земель в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 10.

¹² URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk1500332> (дата обращения: 20.06.2021).

¹³ См.: Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) // URL: <http://www.wald-prinz.de/waldgesetz-fur-bayern-baywaldg/472> (дата обращения: 20.06.2021).

можно признать ту растительность, которая отвечает определенным признакам: биологическое и территориальное единство, оказание деревьями влияния на окружающую среду (почву, атмосферу) на более или менее обширном пространстве, сомкнутость деревьев, неразрывная связь растительности с землей¹⁴.

Следовательно, если защитные лесные насаждения соответствуют этим признакам (а они преимущественно занимают большие территории), то их лесом отмечает также А. А. Воронцова¹⁵. Отсюда они будут объектами лесных отношений и на них будет распространяться лесное законодательство, что соответствует положениям Закона о мелиорации о приоритете норм лесного законодательства в отношении земель, на которых располагаются леса, за исключением земель сельскохозяйственного назначения (ст. 4).

Следует отметить, что многие вопросы по защитному лесоразведению долгое время оставались на федеральном уровне неурегулированными (например, учет, инвентаризация). Попытки урегулировать вопросы в данной сфере и, таким образом, восполнить образовавшиеся в федеральном законодательстве правовые пробелы активно предпринимаются в порядке «опережающего нормотворчества» отдельными субъектами Российской Федерации. Так, законы о защитных лесонасаждениях изданы в Краснодарском, Ставропольском краях, Тамбовской, Волгоградской, Воронежской областях¹⁶. Они регламентируют отношения, связанные с распределением полномочий между органами власти субъектов Российской Фе-

дерации в указанной сфере, ведением реестра, инвентаризацией защитных лесных насаждений, проведением мероприятий по защитному лесоразведению, реконструкции, сохранению, воспроизводству насаждений и др.¹⁷ Например, согласно указанным законам на земельных участках, занятых лесополосами, запрещается: разведение костров, сжигание сухой травы, размещение грузов, рубка деревьев и кустарников, их повреждение и уничтожение, за исключением особых случаев, захламление и загрязнение земельных участков, в том числе ремонт и мойка транспортных средств, возведение некапитальных сооружений, в результате которых повреждаются или уничтожаются деревья, кустарники.

Таким образом, на федеральном уровне данные вопросы в течение длительного времени оставались фактически «выпавшими» из правового поля. Представляется, что основные моменты в этой сфере должны быть все же решены федеральным законодателем.

Проведенный ретроспективный анализ законодательства о защитных лесных насаждениях показал, что произошла переориентация норм, регулирующих связанные с ними отношения. Если советское законодательство целевым назначением имело использование полезных свойств насаждений, увеличение их площадей, то начиная с 1990 г. в связи с обострившимися проблемами в этой сфере законодательство стало направлено в первую очередь на содержание и сохранение лесополос. Осуществился переход от природоресурсных норм к формированию природоохранных правовых положений.

¹⁴ См.: Быковский В. К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 4–13 ; Ткаченко М. Е. Общее лесоводство. М.-Л. : Гослесбумиздат, 1955. С. 15 ; Шуплецова Ю. И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации : монография. М. : ИЗиСП, Контракт, 2018. С. 19–25.

¹⁵ Воронцова А. А. Указ. соч. С. 2–7.

¹⁶ См.: Закон Тамбовской области от 06.12.2012 № 219-З «О сохранении и воспроизводстве защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. № 103 (1335). 2012 ; Закон Волгоградской области от 20.12.2013 № 180-ОД «О сохранении и воспроизводстве защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. № 244. 2013 ; Закон Ставропольского края от 22.07.2019 № 55-кз «О сохранении и воспроизводстве защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения на территории Ставропольского края» // Ставропольская правда. 2019. № 79.

Сохранившиеся к настоящему времени насаждения сильно деградированы, нуждаются в проведении санитарных рубок и рубок ухода. Наблюдаются их загрязнение бытовыми и промышленными отходами, повреждение пожарами, самовольные рубки, болезни и вредители, прогрессирующее задержание почв и т.п. Часть защитных лесных насаждений расположена на землях, находящихся в неразграниченной государственной собственности. Кроме того, требуется проведение общей инвентаризации этих насаждений. С каждым годом названные проблемы только усугубляются и в связи с этим требуют незамедлительного решения на законодательном уровне¹⁸.

Новеллы законодательства о защитных лесных насаждениях

1 июля 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2019 № 477-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О мелиорации земель” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования проведения агролесомелиорации», который призван разрешить проблемы, сложившиеся в сфере использования и охраны защитных лесных насаждений.

Данный Закон имеет прогрессивное значение и закладывает правовые основы охраны и рационального использования рассматриваемых насаждений. Им впервые вводится правовое понятие «мелиоративные защитные лесные насаждения». Под ними понимаются «лесные насаждения естественного происхождения или искусственно созданные на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельскохозяйственной продукции, в целях предотвращения деградации почв на пастбищах, эрозии почв и защиты от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения посредством использования климаторегулирующих, почвозащитных, противозерозионных, водорегулирующих и иных полезных функций лесных насаждений в целях сохранения и повышения плодородия земель».

Введение данного понятия позволит отграничить эти насаждения от иных видов древесно-кустарниковой растительности, леса¹⁹ (как природных, природно-антропогенных объектов)²⁰, мелиоративных систем (как антропогенных объектов)²¹ и, как следствие, внести ясность в установлении их правового режима.

Новеллой указанного Закона является регламентирование таких функций государствен-

¹⁷ Минина Е. Л. Проблема возрождения сельских лесов // Использование и охрана лесов: проблема реализации законодательства : сборник статей / отв. ред. к. ю. н. Е. Л. Минина. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ; Юриспруденция, 2012. С. 110–112.

¹⁸ За всю историю защитного лесоразведения в России на сельскохозяйственных землях было посажено 5,2 млн га защитных лесных насаждений. К настоящему времени их площадь уменьшилась до 2,74 млн га (см.: Проект Стратегии развития защитного лесоразведения в Российской Федерации на период до 2020 г. (подготовлен авторским коллективом ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт агролесомелиорации Россельхозакадемии»). М., 2012. URL: <http://www.forestforum.ru/info/lesorazvedeniye.pdf> (дата обращения: 20.06.2021)).

¹⁹ В научной литературе неоднократно указывалось на отсутствие определенности в терминологии в российском законодательстве о растительном мире. В частности, в законодательстве не содержится легальных определений понятий «лес», «лесные насаждения», «лесная растительность», что влечет за собой проблемы в правоприменении.

²⁰ Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран : монография / под ред. Ю. И. Шуплецов. М. : Юстицинформ, 2011. С. 47.

²¹ Так, в законодательстве некоторых стран СНГ защитные лесные насаждения включаются в состав мелиоративных систем (ст. 1 Закона Азербайджанской Республики от 05.06.1996 № 116-ІГ «О мелиорации и ирригации»).

ного управления, как государственный учет, содержание и сохранение мелиоративных защитных лесных насаждений. Учет их будет осуществляться уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На правообладателей земельных участков, занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями, согласно Закону возложены новые обязанности: теперь собственники земельных участков обязаны предоставлять в органы власти сведения о данных насаждениях, а все правообладатели — содержать их в надлежащем состоянии, обеспечивающем выполнение полезных функций, проводить мероприятия по сохранению мелиоративных защитных лесных насаждений, а также представлять сведения о проведенных мероприятиях. Аналогичные обязанности по организации мероприятий по сохранению мелиоративных защитных лесных насаждений должны выполняться и органами государственной власти, и органами местного самоуправления. Введение и реализация указанных положений помогут предотвратить ухудшение состояния насаждений и улучшить окружающую среду в целом.

Принятый 14 августа 2020 г. приказ Минсельхоза России № 485 «Об утверждении Порядка осуществления учета мелиоративных защитных лесных насаждений, предоставления сведений, подлежащих такому учету, их состав и форма предоставления» существенно развил положения анализируемого Закона, установив сроки, порядок, объекты, субъекты учета, перечень необходимых для этого документов и т.д.

Особое значение придается содержанию защитных насаждений в надлежащем состоянии, а именно проведению обследования насаждений, их воспроизводству и уходу. Причем

целью данных мероприятий является выполнение функций, направленных на реализацию общественных (публичных) интересов (повышение продуктивности, сохранение полезных свойств насаждений, в том числе посредством охраны от пожаров, загрязнений, вредных организмов)²².

Вместе с тем остаются непонятными порядок проведения контроля, ответственность за неисполнение обязанностей или за подачу недостоверной информации. Данные моменты еще предстоит урегулировать законодательно, равно как и создать необходимые техническую и организационную базы.

Обобщая представленные выше изменения законодательства, в частности, появление новых функций государственного управления, существующие ограничения, запреты на осуществление хозяйственной деятельности на территориях с защитными лесополосами, обязанности землепользователей, можно заключить, что их выполнение направлено в первую очередь на обеспечение потребностей и интересов в благоприятной окружающей среде не отдельной личности или группы лиц, а общества в целом, т.е. на реализацию публичных экологических интересов.

В связи с этим справедливо утверждение Ю. А. Тихомирова о том, что публичные интересы — это «общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой — обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом»²³.

В законодательстве в сфере использования и охраны защитных лесополос постепенно происходит увеличение количества императивных норм, что показывает усиливающееся вмешательство государства в эту сферу, установление в отношении указанных объектов строгого кон-

²² См.: приказ Минсельхоза России от 30.06.2020 № 367 «Об утверждении Правил содержания мелиоративных защитных лесных насаждений и особенностей проведения мероприятий по их сохранению» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.05.2021).

²³ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М. : Бек, 1995. С. 25, 54–55.

троля. Это вполне согласуется с конституционной нормой об использовании и охране земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9).

На приоритет публичных интересов над частными в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды неоднократно указывалось в научной литературе²⁴, а также в правовых позициях Конституционного Суда РФ: «Правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство, ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности»²⁵, природные ресурсы — это «естественное богатство, ценность (достояние) всенародного значения»²⁶.

Таким образом, в сложившихся к настоящему времени нормах о защитных лесных насаждениях в силу роли и значения растительности в жизни и деятельности общества приоритет отдается публичным экологическим интересам. И эта публичность обеспечивается на всем протяжении существования общественных отношений по поводу защитных лесных насаждений, проникая во весь спектр складывающихся отно-

шений: отношения по поводу государственного управления, в том числе государственной поддержки, собственности, охраны и использования защитных лесонасаждений.

Право собственности на земельные участки, занятые защитными лесными насаждениями

Несмотря на представленные выше позитивные изменения законодательства, актуальной остается проблема определения права собственности на земельные участки под защитными лесными насаждениями. Конституция РФ устанавливает множественность форм собственности на землю и другие природные ресурсы, но вместе с тем она не говорит об обязательности введения каждой из них и в равном соотношении.

Применительно к лесам однозначно форма собственности установлена только в отношении лесных участков в составе земель лесного фонда. В соответствии с ч. 1 ст. 8 ЛК РФ они находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством (ч. 2), т.е. могут находиться в любой форме собственности. Земельное же законодательство не во всех случаях содержит однозначные ответы в части закрепления форм собственности.

В зарубежных странах по-разному распределяются формы собственности на леса и земли под ними, но все же преобладает частная собственность. Так, частная собственность превали-

²⁴ Гиззатуллин Р. Х. Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов // Вестник Удмуртского университета. 2017. Т. 27. Вып. 4. С. 94–103 ; Харьков В. Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 10. С. 193–199.

²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 238-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества “Аятское” на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона “О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 4.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

рует в Германии (47 %), США (60 %), Финляндии (61 %), Франции (65 %), государственная — в Канаде (93 %), Турции (99,9 %) ²⁷.

Вопросы собственности на нелесную растительность в российском законодательстве должным образом не урегулированы. В гражданском законодательстве действует лишь общая норма о том, что собственником растительности становится собственник земельного участка (ст. 261 ГК РФ), т.е. форма собственности будет зависеть от того, в чьей собственности находится земельный участок.

Ввиду неопределенности правового режима в российской правоприменительной практике наиболее остро стоит проблема установления права собственности на земельные участки под защитными лесными насаждениями, расположенными на землях сельскохозяйственного назначения. С этой проблемой тесно связан вопрос надлежащего содержания и ухода за такими насаждениями. Истоки проблемы видятся в начавшейся в 1990 г. земельной реформе, результатом которой выступили провозглашение множественности форм собственности на землю, реорганизация колхозов и совхозов, появление новых форм хозяйствования, земельных долей и имущественных паев.

Как известно, в советский период вся земля находилась в государственной собственности и закреплялась за колхозами и совхозами на праве постоянного (бессрочного) пользования. В процессе земельной реформы сельскохозяйственные угодья были поделены на доли и переданы гражданам в собственность, а несельскохозяйственные угодья, в том числе с расположенными на них защитными лесонасаждениями, остались на балансе колхозов и совхозов на праве постоянного (бессрочного) пользования ²⁸. С реорганизацией последних земли с лесонасаждениями оказались фактически без хозяина, а сами насаждения так и не были переданы кому-либо на баланс.

Отсюда стал возникать закономерный вопрос: кому же теперь принадлежат лесополосы и земельные участки под ними? Значительная часть таких земельных участков до сих пор не поставлена на кадастровый учет, право собственности не зарегистрировано.

Как следует из содержания ст. 16 ЗК РФ, земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, являются государственной собственностью. Следовательно, земли с расположенными на них защитными лесными насаждениями продолжают находиться в собственности государства. Тем не менее право государственной собственности на значительную их часть по-прежнему остается неразграниченным.

В Федеральном законе от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» земельные участки, занятые защитными лесонасаждениями, не упоминались. Критерий для разграничения государственной собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, впервые был введен в 2016 г. Федеральным законом от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» ²⁹. Таким критерием выступило отнесение указанных земельных участков к собственности субъекта Российской Федерации по остаточному принципу: если они не находятся в собственности Российской Федерации, муниципальных образований, граждан и юридических лиц либо не предоставлены физическим или юридическим лицам на ином вещном праве.

²⁷ Шуплецова Ю. И. Указ. соч. С. 90–95, 116.

²⁸ Романова О. Приватизация сельскохозяйственных земель и реорганизация сельхозорганизаций в ходе земельной реформы 1991 г. 2020 // URL: <https://www.lexpro.ru/analytics/view/1826> (дата обращения: 10.07.2021).

²⁹ СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4287.

Преимущественное отнесение земельных участков, занятых защитными насаждениями, именно к региональной собственности представляется нам наиболее целесообразным. Органы этого уровня власти «видят всю картину» положения на землях и располагают большими материальными возможностями, нежели на местном уровне.

До момента разграничения государственной собственности на земельные участки действует общее правило: распоряжение ими осуществляется органами местного самоуправления городского поселения, городского округа или муниципального района³⁰.

Тем не менее на практике органы местного самоуправления нередко бездействуют, не инициируя перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации процедуру разграничения права государственной собственности на земельные участки под лесополосами. Тем самым они не реализуют положения действующего законодательства и оставляют лесополосы не защищенными от самовольных рубок, пожаров, захламления и других негативных явлений, на что обращают внимание в своих предписаниях также органы прокуратуры.

Суды, рассматривающие подобные категории дел, отмечают и другие формы бездействия в отношении насаждений со стороны органов местного самоуправления: непринятие мер к надлежащей инвентаризации защитных лесополос, земельных участков под ними, неопределение количественного и качественного состояния лесополос.

Итогом разрешения подобных дел выступает признание судами бездействия органов местного самоуправления, в указанной части противо-

речащего действующему законодательству, и возложение на них обязанности провести соответствующие работы (инвентаризацию земельных участков, составление схем и др.), принять акты по установлению порядка осуществления лесохозяйственных работ³¹.

Осознавая значение защитных насаждений и остроту сложившейся проблемы, некоторые субъекты Российской Федерации находят свой путь решения проблемы неразграниченной государственной собственности на земельные участки. Так, в Ставропольском крае в 2003 г. был принят закон³², закрепивший возможность граждан и юридических лиц бесплатно приобрести в собственность земельные участки, расположенные на территории этого субъекта Российской Федерации, из несельскохозяйственных угодий, занятых лесополосами. Важно, что при этом необходимо было выполнить условие — сохранить разрешенное использование предоставленных земельных участков. Включение данного условия было направлено на предотвращение бесконтрольной вырубке лесных насаждений и тем самым их защиту.

Однако, несмотря на высокую потенциальную эффективность указанной нормы и предоставляемые из регионального бюджета компенсации на работы по уходу за лесополосами, воспользовалось таким правом на практике, как показал проведенный анализ официальных документов, небольшое количество крупных сельхозтоваропроизводителей³³. Причины этого разные: отсутствие специализированной техники для ухода за лесополосами, недостаточность средств на оформление права собственности, на содержание и т.д.³⁴ Отчасти вследствие этого в ныне действующем Законе Ставропольского

³⁰ См.: п. 2 ст. 3.1, п. 1, 2 ст. 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

³¹ См.: решение Шовгеновского районного суда Республики Адыгея № 2-73/2011 от 22.03.2011 по делу № 2-73/2011 // URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 05.07.2021).

³² См.: Закон Ставропольского края от 01.08.2003 № 28-кз «Об управлении и распоряжении землями в Ставропольском крае» // Ставропольская правда. 2003. № 169.

³³ См.: постановление коллегии министерства сельского хозяйства Ставропольского края от 06.06.2012 № 04 «О состоянии защитных лесных насаждений в Ставропольском крае и мерах по их сохранению» // URL: <http://www.rockopedia.ru/index.php?ds=1715912> (дата обращения: 05.05.2021).

³⁴ Ковалевская Л. Как найти хозяев для лесополос // Ставропольская правда. 2012. URL: https://stpravda.ru/20120626/kak_nayti_khozyaev_dlya_lesopolos_61621.html (дата обращения: 05.05.2021).

края от 09.04.2015 № 36-кз «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений», заменившем старый акт, данной нормы уже не содержится.

Опыт по бесплатной передаче земельных участков в собственность землепользователям, по нашему мнению, мог бы быть полезен другим субъектам Российской Федерации. Введение указанной меры позволит сохранить лесонасаждения и определить судьбу земельных участков, находящихся в неразграниченной государственной собственности.

Вместе с тем, решая вопрос о выборе оптимальной формы собственности на земельные участки, занятые названными насаждениями, следует исходить из следующих обстоятельств. Во-первых, использование полезных свойств лесополос обеспечивает публичные (общественные) интересы посредством создания благоприятной окружающей среды, повышения продуктивности и устойчивости земледелия, вовлечения в оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель, защиты различных объектов; во-вторых, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов (ст. 9 Конституции РФ); в-третьих, зачастую лесополосы обеспечивают хозяйственную деятельность нескольких субъектов отношений; в-четвертых, их содержание достаточно затратно и требует специальных умений, навыков, техники, что труднодостижимо для отдельных сельхозтоваропроизводителей, являющихся экономически более слабой стороной.

По мнению Конституционного Суда РФ, публичность (публичная значимость) природных ресурсов предопределяет форму собственности. В частности, данная позиция была высказана в отношении лесного фонда: «Ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходи-

мости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов — представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим»³⁵.

Исходя из сказанного, как нам представляется, наиболее эффективной формой собственности на земельные участки с расположенными на них лесополосами является государственная собственность, что в целом соответствует общей тенденции оставления государством под своим управлением и распоряжением значительной части природных ресурсов³⁶. Вместе с тем не должна исключаться и частная собственность, как необходимое условие развития рыночной экономики. Она является наиболее благоприятной для небольших лесополос, учитывая в том числе их возможность выступать не только в качестве природных, но и природно-антропогенных объектов. Разумность преобладания публичной собственности над частной подтверждается и приведенным выше опытом Ставропольского края с практически неудавшейся попыткой перевести земли под насаждениями в частную собственность.

При этом следует принимать во внимание, как справедливо отметила М. И. Васильева, необходимость ограничения правомочия государства-собственника «его обязанностью учитывать общественные интересы... поскольку такое его право собственности производно от отношений жизни и деятельности народа как права более высокого порядка и, как любая форма

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

³⁶ Анализируя установление форм собственности на природные ресурсы как национальное достояние, М. М. Бринчук отмечает, что наиболее успешно управлять природными ресурсами сможет государство, поскольку оно имеет сбалансированную систему органов (Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 153).

собственности, связано с исполнением социальной функции»³⁷.

Правоприменительная практика также складывается по пути придания большего правового значения публичному интересу и, следовательно, приоритета публичной собственности. Так, разбирая дела о признании незаконным решения об отказе в предоставлении за плату в собственность земельного участка, отдельные суды признают факт нахождения в границах земельного участка защитных насаждений препятствием для приватизации такого участка³⁸. В подтверждение данной позиции приводятся следующие аргументы: защитные лесополосы не создавались частным лицом (заявителем) в целях улучшения земель; ими осуществляется защита земель сельскохозяйственного назначения, в том числе смежных земельных участков; они не имеют своим назначением сельскохозяйственное использование; являясь элементом мелиоративной системы, предназначены для использования неограниченным кругом лиц.

Отсюда делается вывод о том, что такие земельные участки относятся к землям общего пользования и не могут быть переданы в частную собственность.

По нашему мнению, такой вывод нельзя признать верным по следующим причинам. Во-первых, лесополосы изначально создавались в сельскохозяйственных целях (защита земель, почв от водной, ветровой эрозии, предотвращение потери ими влаги, повышение урожая и т.п.). Во-вторых, земельные участки с расположенными на них лесополосами являются самостоятельными объектами аграрных правоотношений, а не составной частью мелиоративной системы. В-третьих, в законодательстве отсутствует прямое указание на ограничение оборота земельных участков по изложенному основанию. Следовательно, земельные участки с лесополосами могут находиться в любой форме собственности.

Государственная поддержка в сфере агролесомелиорации земель: правовой аспект

Как нам представляется, наиболее эффективным способом, который позволил бы разрешить существующие проблемы в сфере агролесомелиорации земель, выступает экономическое стимулирование землепользователей. Будучи одним из направлений государственной поддержки, оно особенно необходимо при тех немалых капиталовложениях, специальных средствах, умениях и навыках, без которых деятельность по лесоразведению, поддержанию и защите лесополос невозможна.

Государственная поддержка природоохранной и сельскохозяйственной деятельности, имеющей целью экономическое стимулирование природопользователей, предусматривается актами различной отраслевой направленности, что обуславливается комплексностью, неоднородностью возникающих общественных отношений. Правовой основой выступают Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 17) и Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (ст. 7–17), которые закрепляют основные направления государственной поддержки, а также развивающие их акты налогового, бюджетного законодательства. В частности, государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности может осуществляться посредством содействия в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду, обеспечения мероприятий по повышению плодородия почв; поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для такого производства территориях. Причем перечень направлений

³⁷ Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 171.

³⁸ См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 30.01.2020 по делу № 308-ЭС19-18279, А32-8856/2018 ; определение Верховного Суда РФ от 16.01.2020 № 308-ЭС19-25260 по делу № А32-45401/2016 ; определение Верховного Суда РФ от 28.03.2019 № 308-ЭС19-3121 по делу № А32-14718/2017.

поддержки в законах не является исчерпывающим, отдавая это на усмотрение специального законодательства. Способами содействия выступает широкий спектр мер: выделение средств из федерального и региональных бюджетов, предоставление налоговых льгот, освобождение от уплаты налогов, установление определенных видов налоговых режимов, льготное кредитование, страхование и т.д.

Несмотря на закрепление подобных мер и их высокий экологический потенциал, реализуются нормы о них в специальном законодательстве — налоговом, бюджетном и др. — явно недостаточно. Причем относительно агролесомелиорации не все из этих мер применяются ввиду отсутствия соответствующих норм права. Таким образом, следует согласиться с мнением ученых-юристов о том, что в России «в экологической сфере (равно как и в аграрной. — Е. П.) отсутствует должный уровень экономического стимулирования хозяйствующих субъектов со стороны государства»³⁹.

В данной работе мы подробно остановимся на рассмотрении и анализе таких мер экономического стимулирования, которые учитывают или могут учитывать специфику правового режима защитных лесонасаждений, а также обладают, как показывает мировой и российский опыт, высокой результативностью, а именно льготное налогообложение и субсидии.

Налоговый кодекс РФ специальных налоговых льгот в случае проведения агролесомелиорации не предусматривает. В данном случае действуют нормы более широкой сферы применения. Нормы-стимулы экологической и отчасти аграрной направленности сосредоточены в гл. 25 «Налог на прибыль организаций» НК РФ, которая, по мнению специалистов в области налогового права, обладает самым существенным потенциалом для экологизации⁴⁰.

В ней указано, что при определении налоговой базы по налогу не учитываются доходы в виде стоимости полученных мелиоративных и иных объектов сельскохозяйственного назначения (пп. 19 п. 1 ст. 251), в расчет берутся материальные расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения (пп. 7 п. 1 ст. 254), а также расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия. Однако, что понимается под понятиями «объекты сельскохозяйственного назначения», «имущество природоохранного назначения», «природоохранные мероприятия», в налоговом законодательстве не раскрывается. В связи с этим возникает вопрос: могут ли защитные лесные насаждения быть отнесены к таким объектам, имуществу и мероприятиям одновременно или порознь? Данная неопределенность понятий может вызвать трудности в толковании норм и отнесении правоприменителем определенного имущества к имуществу природоохранного назначения, а мероприятий к природоохранным по своему усмотрению. Все это говорит о невысокой эффективности налоговых стимулов в целом⁴¹. Во избежание негативных ситуаций требуется унификация и гармонизация налогового законодательства с природоохранным, аграрным и иным законодательством, в том числе посредством закрепления легальных дефиниций указанных понятий. В связи с этим следует согласиться с мнением Т. В. Петровой о том, что именно «наличие развернутых легальных определений, раскрывающих правовое содержание тех или иных понятий и категорий, используемых в экологическом законодательстве, а также трансформация этих понятий в законодательство иной отраслевой принадлежности... является неременным условием практической

³⁹ Вагина О. В. Инструменты экономического механизма, способствующие стимулированию хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 1. С. 62.

⁴⁰ Ялбулганов А. А. Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // Реформы и право. 2014. № 4. С. 25–33.

⁴¹ Андришин С. В. Правовые проблемы налогового стимулирования как направления экономического регулирования охраны окружающей среды // Экологическое право. 2021. № 1. С. 19–22.

применимости правовых мер экономического стимулирования»⁴².

Следует принимать во внимание тот факт, что большинство сельхозтоваропроизводителей перешло на специальный налоговый режим — единый сельскохозяйственный налог. Тем не менее правового механизма, который позволял бы стимулировать и поощрять данных субъектов к проведению природоохранных мероприятий, в НК РФ не содержится. По нашему мнению, в целях снижения налоговой нагрузки на производителей сельхозпродукции, перешедших на уплату единого сельскохозяйственного налога, целесообразно закрепить в ст. 346.5 НК РФ в качестве расходов, на которые уменьшаются полученные ими доходы, проведение мероприятий по охране земель, включая агролесомелиорацию.

Для землепользователей, оформивших право собственности на земельные участки, занятые лесонасаждениями, органам местного самоуправления по своему усмотрению было бы уместным ввести норму об освобождении от уплаты земельного налога на первые три года со дня такого оформления. Разумным условием

для этого могло бы выступить требование о сохранении разрешенного использования земельного участка.

В дальнейшем, исходя из особой ценности мелиорированных земельных участков, обладающих высокими качественными характеристиками, следует установить при исчислении земельного налога в п. 1 ст. 394 НК РФ пониженную в сравнении с прочими земельными участками налоговую ставку (например, ее размер не должен превышать 0,2 %).

Следующей мерой экономического стимулирования сельхозтоваропроизводителей выступают субсидии со стороны государства. Предоставление субсидий на агролесомелиорацию в незначительных объемах предусматривается в федеральных государственных программах⁴³. Преимущественное же выделение таких частичных финансовых компенсаций осуществляется в соответствии с региональными государственными программами⁴⁴ и принятыми в их исполнение подзаконными актами субъектов Российской Федерации⁴⁵, которые не в достаточной степени учитывают интересы сельскохозяйственных товаропроизводителей⁴⁶. Так,

⁴² Петрова Т. В. Проблемы развития правовых основ экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды // Профессор С. А. Боголюбов в юридической науке : сборник статей. М. : Юрайт-Издат, 2011. С. 52.

⁴³ См.: постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 922 «О федеральной целевой программе “Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы”» (утратило силу досрочно с 1 января 2018 г.).

Реализация мероприятий данной программы осуществляется в настоящее время в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

⁴⁴ Например: постановление Правительства Чеченской Республики от 03.12.2013 № 312 «Об утверждении государственной программы “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Чеченской Республике на 2014–2020 годы”» ; постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 08.04.2013 № 235 «Об утверждении Государственной программы “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Республике Татарстан на 2013–2025 годы”» ; постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 506-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия”».

⁴⁵ Например: приказ Министерства сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области от 15.09.2016 № 774 «Об установлении ставок субсидии по агролесомелиорации».

⁴⁶ Глеба О. В. Направления совершенствования правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в России // Аграрное и земельное право. 2012. № 7. С. 22–23.

согласно постановлению Правительства Оренбургской области от 08.02.2017 № 86-п⁴⁷, для выделения денежных средств в качестве субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям необходимо выполнить следующие условия: представить отчет о финансово-экономическом состоянии; не должно быть неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов и т.д.; неполучение средств из областного бюджета на основании иных правовых актов Оренбургской области на указанные цели; представить заверенные копии проектно-сметной документации на проведение агролесомелиоративных работ с пояснительной запиской к ней и др. Сложившееся неравномерное распределение субсидий между нуждающимися территориями, их недостаточность требуют более сбалансированного экономического стимулирования как с помощью федерального, так и региональных бюджетов.

Закономерным и оправданным было бы включение в Закон о мелиорации нормы с перечнем мер экономического стимулирования или в целом направлений государственной поддержки проведения мелиорации земель, в том числе агролесомелиоративных мероприятий.

Законодательное закрепление изложенных мер и их реализация на практике позволят, с одной стороны, повысить заинтересованность субъектов сельского хозяйства в проведении мероприятий по охране земель, почв, защите лесополос, поскольку сделает их более доступ-

ными; с другой стороны — создаст условия для устойчивого увеличения урожайности сельскохозяйственной продукции, благотворно повлияет на микроклимат, экологическую обстановку в регионе. Кроме того, увеличатся налогооблагаемая база за счет интенсификации сельскохозяйственного производства на мелиорированных землях и за счет нее налоговые поступления в бюджет.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что законодательство о защитных лесных насаждениях, пройдя путь развития от природоресурсного к природоохранному, в настоящее время продолжает активно формироваться. Причем региональный законодатель, видя проблемы на местах, учитывая природно-климатические и иные особенности регионов, в решении большинства вопросов опережает федерального законодателя. Правовой режим защитных лесных насаждений приобретает более определенные черты. Увеличивается количество правовых средств, направленных на сохранение и восстановление лесополос (например, проводится государственный учет, инвентаризация лесополос, действуют запреты на осуществление определенных видов деятельности на земельных участках, занятых насаждениями). Дополнительным правовым инструментом в решении вопросов могло бы выступить закрепление на федеральном уровне перечня мер экономического стимулирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андрюшин С. В. Правовые проблемы налогового стимулирования как направления экономического регулирования охраны окружающей среды // Экологическое право. — 2021. — № 1. — С. 19–22.
2. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. — М. : Эксмо, 2010. — 672 с.
3. Быковский В. К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 232 с.

⁴⁷ См.: постановление Правительства Оренбургской области от 08.02.2017 № 86-п «О порядке предоставления субсидий на возмещение части затрат по обеспечению ввода в эксплуатацию мелиорируемых земель и проведению агролесомелиоративного обустройства земель сельскохозяйственного назначения» // Оренбуржье. 2017. № 16.

4. Вагина О. В. Инструменты экономического механизма, способствующие стимулированию хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию // Бизнес, Менеджмент и Право. — 2018. — № 1. — С. 62–64.
5. Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. — 2010. — № 6. — С. 3–12.
6. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — 424 с.
7. Воронцова А. А. Некоторые особенности правового регулирования лесов (лесных насаждений), расположенных на землях различных категорий // Экологическое право. — 2012. — № 5. — С. 2–7.
8. Гиззатуллин Р. Х. Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов // Вестник Удмуртского университета. — 2017. — Т. 27. — Вып. 4. — С. 94–103.
9. Глеба О. В. Направления совершенствования правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в России // Аграрное и земельное право. — 2012. — № 7. — С. 20–23.
10. Жариков Ю. Г. Совершенствование законодательства о мелиорации земель // Проблемы совершенствования советского законодательства. — 1986. — Труды 32–33. — С. 118–119.
11. Ковалевская Л. Как найти хозяев для лесополос // Ставропольская правда. — 2012. — URL: https://stavpravda.ru/20120626/kak_nayti_khozyaev_dlya_lesopolos_61621.html (дата обращения: 05.05.2021).
12. Минина Е. Л. Проблема возрождения сельских лесов // Использование и охрана лесов: проблема реализации законодательства : сборник статей / отв. ред. к. ю. н. Е. Л. Минина. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ; Юриспруденция, 2012. — С. 101–114.
13. Минина Е. Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журнал российского права. — 2016. — № 5. — С. 112–116.
14. Мисник Г. А. Организационно-правовое обеспечение рекультивации земель // Экологическое право. — 2019. — № 4. — С. 13–16.
15. Петрова Т. В. Проблемы развития правовых основ экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды // Профессор С. А. Боголюбов в юридической науке : сборник статей. — М. : Юрайт-Издат, 2011. — С. 49–54.
16. Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран : монография / под ред. Ю. И. Шуплецовой. — М. : Юстицинформ, 2011. — 160 с.
17. Пышьева Е. С. Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы : монография. — М. : Юстицинформ, 2018. — 234 с.
18. Романова О. Приватизация сельскохозяйственных земель и реорганизация сельхозорганизаций в ходе земельной реформы 1991 года. — 2020. — URL: <https://www.lexpro.ru/analytics/view/1826> (дата обращения: 10.07.2021).
19. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М. : Бек, 1995. — 496 с.
20. Ткаченко М. Е. Общее лесоводство. — М.-Л. : Гослесбумиздат, 1955. — 600 с.
21. Харьков В. Н. Приоритетное обеспечение публичных экологических интересов как конституционный принцип охраны окружающей среды и природопользования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 10. — С. 193–199.
22. Чаркин С. А. Правовой режим лесов сельскохозяйственного назначения: история и современное состояние // Аграрное и земельное право. — 2010. — № 3. — С. 87–91.
23. Шейнин Л. Б. Правовые вопросы мелиорации сельскохозяйственных земель в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1971. — 268 с.
24. Шуплецова Ю. И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации : монография. — М. : ИЗиСП, Контракт, 2018. — 216 с.
25. Ялбулганов А. А. Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // Реформы и право. — 2014. — № 4. — С. 25–33.

Материал поступил в редакцию 25 июля 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andryushin S. V. Pravovye problemy nalogovogo stimulirovaniya kak napravleniya ekonomicheskogo regulirovaniya ohrany okruzhayushchej sredy // *Ekologicheskoe pravo*. — 2021. — № 1. — S. 19–22.
2. Brinchuk M. M. *Ekologicheskoe pravo: uchebnik*. — M. : Eksmo, 2010. — 672 s.
3. Bykovskij V. K. *Ispolzovanie lesov v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie*. — M. : Volters Kluver, 2009. — 232 s.
4. Vagina O. V. Instrumenty ekonomicheskogo mekhanizma, sposobstvuyushchie stimulirovaniyu hozyajstvuyushchih subektov k racionalnomu prirodopolzovaniyu // *Biznes, Menedzhment i Pravo*. — 2018. — № 1. — S. 62–64.
5. Vasileva M. I. Osobennaya chast ekologicheskogo prava kak obekt kodifikacii // *Ekologicheskoe pravo*. — 2010. — № 6. — S. 3–12.
6. Vasileva M. I. *Publichnye interesy v ekologicheskom prave*. — M. : Izd-vo MGU, 2003. — 424 s.
7. Voroncova A. A. Nekotorye osobennosti pravovogo regulirovaniya lesov (lesnyh nasazhdenij), raspolozhennyh na zemlyah razlichnyh kategorij // *Ekologicheskoe pravo*. — 2012. — № 5. — S. 2–7.
8. Gizzatullin R. H. *Ekologicheskoe pravo kak sredstvo obespecheniya publichnyh interesov* // *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. — 2017. — T. 27. — Vyp. 4. — S. 94–103.
9. Gleba O. V. *Napravleniya sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoj podderzhki selskogo hozyajstva v Rossii* // *Agrarnoe i zemelnoe pravo*. — 2012. — № 7. — S. 20–23.
10. Zharikov Yu. G. *Sovershenstvovanie zakonodatelstva o melioracii zemel* // *Problemy sovershenstvovaniya sovetskogo zakonodatelstva*. — 1986. — Trudy 32–33. — S. 118–119.
11. Kovalevskaya L. *Kak najti hozyaev dlya lesopolos* // *Stavropolskaya pravda*. — 2012. — URL: https://stpravda.ru/20120626/kak_nayti_khozyaev_dlya_lesopolos_61621.html (data obrashcheniya: 05.05.2021).
12. Minina E. L. *Problema vozrozhdeniya selskih lesov* // *Ispolzovanie i ohrana lesov: problema realizacii zakonodatelstva: sbornik statej / otv. red. k. yu. n. E. L. Minina*. — M. : IZISP pri Pravitelstve RF; Yurisprudenciya, 2012. — S. 101–114.
13. Minina E. L. *Tendencii razvitiya zakonodatelstva o rastitelnom mire* // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2016. — № 5. — S. 112–116.
14. Misnik G. A. *Organizacionno-pravovoe obespechenie rekultivacii zemel* // *Ekologicheskoe pravo*. — 2019. — № 4. — S. 13–16.
15. Petrova T. V. *Problemy razvitiya pravovyh osnov ekonomicheskogo stimulirovaniya v sfere ohrany okruzhayushchej sredy* // *Professor S. A. Bogolyubov v yuridicheskoj nauke: sbornik statej*. — M. : Yurajt-Izdat, 2011. — S. 49–54.
16. *Pravovoj rezhim lesov po zakonodatelstvu Rossii i zarubezhnyh stran: monografiya / pod red. Yu. I. Shuplecovej*. — M. : Yusticinform, 2011. — 160 s.
17. Pysheva E. S. *Melioraciya zemel: zemelno-pravovoj, agrarno-pravovoj i civilisticheskij podhody: monografiya*. — M. : Yusticinform, 2018. — 234 s.
18. Romanova O. *Privatizaciya selskohozyajstvennyh zemel i reorganizaciya selhozorganizacij v hode zemelnoj reformy 1991 goda*. — 2020. — URL: <https://www.lexpro.ru/analytics/view/1826> (data obrashcheniya: 10.07.2021).
19. Tihomirov Yu. A. *Publichnoe pravo*. — M. : Bek, 1995. — 496 s.
20. Tkachenko M. E. *Obshchee lesovodstvo*. — M.-L. : Goslesbumizdat, 1955. — 600 s.
21. Harkov V. N. *Prioritetnoe obespechenie publichnyh ekologicheskikh interesov kak konstitucionnyj princip ohrany okruzhayushchej sredy i prirodopolzovaniya* // *Aktualnye problemy rossijskogo prava*. — 2020. — T. 15. — № 10. — S. 193–199.
22. Charkin S. A. *Pravovoj rezhim lesov selskohozyajstvennogo naznacheniya: istoriya i sovremennoe sostoyanie* // *Agrarnoe i zemelnoe pravo*. — 2010. — № 3. — S. 87–91.
23. Shejnin L. B. *Pravovye voprosy melioracii selskohozyajstvennyh zemel v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk*. — M., 1971. — 268 s.
24. Shuplecova Yu. I. *Pravovoe regulirovanie lesnyh otnoshenij v Rossijskoj Federacii: monografiya*. — M. : IZISP, Kontrakt, 2018. — 216 s.
25. Yalbulganov A. A. *Ekologizaciya rossijskogo zakonodatelstva o nalogah i sborah: k voprosu ob ekologicheskikh funkciyah nalogovogo prava* // *Reformy i pravo*. — 2014. — № 4. — S. 25–33.