

Научная статья

Original article

УДК 332.334.5

DOI 10.55186/25876740_2023_7_3_17

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОС-
НОВ ЗАЩИТЫ И ПРОВЕДЕНИЯ ЛЕСОКУЛЬТУРНЫХ МЕРОПРИЯ-
ТИЙ В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ЗАНЯТЫХ МЕЛИО-
РАТИВНЫМИ ЗАЩИТНЫМИ ЛЕСНЫМИ НАСАЖДЕНИЯМИ**

**INSTITUTIONAL AND LEGAL IMPROVEMENT OF THE BASICS OF PRO-
TECTION AND IMPLEMENTATION OF FOREST-CULTURAL MEASURES IN
RELATION TO LAND PLOTS OCCUPIED BY MELIORATIVE PROTECTIVE
FOREST PLANTATIONS**



Кухаренко Андрей Андреевич, аспирант кафедры институциональной экономики и инвестиционного менеджмента, ФГБОУ ВО Кубанский ГАУ, (г. Краснодар, 350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13), +79186960306, e-mail: i@akuharenko.ru

Гайдук Владимир Иванович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой институциональной экономики и инвестиционного менеджмента, ФГБОУ ВО Кубанский ГАУ, (г. Краснодар, 350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13), e-mail: vi_gayduk@mail.ru

Ачох Юрий Рашидович, соискатель кафедры институциональной экономики и инвестиционного менеджмента, ФГБОУ ВО Кубанский ГАУ, (г. Краснодар, 350044, Россия, г. Краснодар, ул. Калинина, 13), e-mail: a4ox@mail.ru

Kukharenko Andrey Andreyevich, Graduate student the Department Institutional Economics and Investment Management, Kuban State Agrarian University, (Krasnodar, 350044, Russia, Krasnodar, Kalinina str., 13), +79186960306, e-mail: i@akuharenko.ru

Gaiduk Vladimir Ivanovich, Doctor of Economics, Professor Head of the Department Institutional Economics and Investment Management, Kuban State Agrarian University, (Krasnodar, 350044, Russia, Krasnodar, Kalinina str., 13), e-mail: vi_gayduk@mail.ru

Achokh Yuri Rashidovich, the applicant the Department Institutional Economics and Investment Management, Kuban State Agrarian University, (Krasnodar, 350044, Russia, Krasnodar, Kalinina str., 13), e-mail: a4ox@mail.ru

Аннотация. Авторами произведен анализ текущего институционально-правового положения земельных участков, занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями. Установлено, что созданная в 40-60-е годы XX в. система лесных полос на сельскохозяйственных полях, в настоящее время оказалась бесхозной, что привело к ее запустению, разрастанию, незаконной вырубке и загрязнению. Законодательным собранием Краснодарского края внесен в Государственную Думу законопроект, который призван разрешить данную проблему. Вместе с тем, по мнению автора данная законодательная инициатива только облегчит процедуру оформления рассматриваемой категории земельных участков в аренду, но никаким образом не будет стимулировать аграриев на заключение договоров аренды, что в конечном счете не позволит достигнуть целей законодательной инициативы. В связи с чем, авторами предложены изменения в Земельный кодекс РФ о фиксации федеральной собственности на земельные участки, занятые мелиоративными защитными лесными насаждениями. Кроме того, рекомендовано создание Федерального Фонда, за счет которого следует осуществлять лесокультурные мероприятия в отношении рассматриваемой категории земельных участков, а финансирование данного Фонда пред-

ложено осуществлять за счет платы собственниками земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Annotation. The authors analyzed the current institutional and legal status of land plots occupied by ameliorative protective forest plantations. It is established that the created in the 40-60s of the XX century system of forest belts in agricultural fields is currently abandoned, which has led to its neglect, overgrowth, illegal logging and pollution. The Legislative Assembly of the Krasnodar Territory has submitted a bill to the State Duma to resolve this problem. At the same time, according to the author, this legislative initiative will only facilitate the procedure for registering the considered category of land plots for rent, but in no way will stimulate farmers to conclude lease agreements, which ultimately will not allow achieving the goals of the legislative initiative. In this connection, the authors proposed amendments to the Land Code of the Russian Federation on fixing federal ownership of land plots occupied by ameliorative protective forest plantations. In addition, it is recommended to create a Federal Fund, through which silvicultural activities should be carried out in relation to the category of land plots under consideration, and it is proposed to finance this Fund at the expense of payment by the owners of agricultural land plots.

Ключевые слова: сельские территории, защитные лесные насаждения, сельское хозяйство, земля, агролесомелиорация, лес, развитие сельских территорий, государственный учет, право собственности.

Keywords: rural territories, protective forest plantations, agriculture, land, agroforestry, forest. development of rural territories, state accounting, ownership.

Введение. Не вызывает никакого сомнения тот факт, что четкое правовое регулирование всех сфер деятельности сельских территорий, позволяет избежать условий неопределенности и предотвратить возникновение ситуаций, при которых имеется пробел в разграничении полномочий между экономическими субъектами [8].

В сельских территориях, одной из такой сфер правоотношений, которая имеет неурегулированную правовую область, является защита и проведение ле-

сокультурных мероприятий, в отношении земельных участков, занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями (далее по тексту - лесополосы).

Созданные в 40–60-е годы XX века, данные лесные насаждения в новых рыночных экономических реальностях не смогли найти настоящего собственника – «хозяина», что привело к их запустению, разрастанию, незаконной вырубке и загрязнению.

Так, к примеру, если с 1948 по 1965 год высажено более 4 млн. га лесополос, то в последующем площадь закладываемых лесных насаждений на сельскохозяйственных землях снижалась и в 2007-м составила всего 300 га.

Вместе с тем, сельскохозяйственные земли, имеющие лесополосы имеют ряд неоспоримых достоинств:

1. Экономическая эффективность для аграриев:

Поскольку на данных угодьях имеется сниженная ветровая нагрузка, то целостность посевов в 2 и более раза выше, чем на открытых участках.

Благодаря сохранности влажности воздуха, задерживания снега зимой и сниженной испаряемости жидкости, лесополосы в целом предотвращают засуху и обеспечивают сохранность почвенной влаги для сельскохозяйственных посевов.

В результате данных свойств лесополос, сельскохозяйственные производители получают большую урожайность культур, что соответственно влечет повышение их прибыли.

2. Экологическая польза для сельских территорий:

Мелиоративные защитные лесные насаждения образуют среду обитания для диких животных, а также уменьшают парниковый эффект, очищают атмосферу от выбросов углекислого газа.

Кроме того, ровные лесные посадки на сельскохозяйственных полях добавляют эстетической красоты сельскому ландшафту.

Подводя итог, вышеуказанного следует отметить, что полезные свойства мелиоративных защитных лесных насаждений служат не только общественным

интересам посредством создания благоприятной окружающей среды, но и частным, путем повышения продуктивности и устойчивости земледелия [7].

Объект исследования – земельные участки, занятые мелиоративными защитными лесными насаждениями.

Предмет исследования – производственно-экономические отношения в процессе защиты и проведения лесокультурных мероприятий, в отношении земельных участков, занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями.

В ходе проведенной работы применялись следующие методы исследования: монографический, сравнительного анализа, статистический и логический.

Основная часть.

Несмотря на очевидную пользу от лесополос, их уходу не уделяется должного внимания.

Так, на многих сельскохозяйственных участках нашего региона, мелиоративные защитные лесные насаждения заросли дикой непроходимой растительностью, что препятствует им реализовать свою функцию.

Имеются проблемы с возвратным составом лесозащитных насаждений, поскольку, практически все они старше 16 лет. Произвольное разрастание лесополос привело к тому, что по оценке 39 % из них, имеют ширину более 21 метра, при нормальной 12 – 15 метров. Данный факт приводит, к разрастанию лесной растительности на края сельскохозяйственных полей, тем самым уменьшают их площадь.

В результате чего, данные лесные защитные насаждения требуют срочного ухода и капитальной реконструкции.

Анализ начнем с правовой принадлежности земельных участков, занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями.

Согласно действующего законодательства, земли сельскохозяйственного назначения, занятые лесополосами, могут находиться в любой форме собственности.

Вместе с тем, чаще всего на практике данные земельные участки, находятся в неразграниченной форме собственности, право по распоряжению, которых имеют органы местного самоуправления и органы государственной власти регионов страны.

Надо отметить, что в российском законодательстве, понятие «мелиоративные защитные лесные насаждения», появилось недавно – 01.07.2020, с вступлением в законную силу Федерального закона от 27.12.2019 № 477-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель» (далее – по тексту Закон № 477-ФЗ). Под ними понимаются «лесные насаждения естественного происхождения или искусственно созданные на землях сельскохозяйственного назначения, в целях предотвращения деградации почв на пастбищах, эрозии почв и защиты от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения посредством использования климаторегулирующих, почвозащитных, противоэрозионных, водорегулирующих и иных полезных функций лесных насаждений в целях сохранения и повышения плодородия земель» [1].

Вышеуказанным законодательным актом впервые установлены дополнительные обязанности для собственников земельных участков, занятых лесополосами, а именно:

- по предоставлению в органы власти сведений о данных насаждениях и о проведенных мероприятиях в отношении них;
- по содержанию лесных насаждений в надлежащем состоянии и по сохранению их защитных мелиоративных свойств.

По мнению законодателя данные положения Закона № 477-ФЗ помогут предотвратить ухудшение состояния лесополос.

Вместе с тем, практика реализации существующего порядка предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, свидетельствует о минимальном спросе хозяйствующих субъектов на земельные участки, занятые обособленными мелиоративными защитными лесными насаждениями, ввиду отсутствия возможности ве-

сти на таких участках полноценную сельскохозяйственную деятельность и извлекать из них прямую выгоду.

При законодательно установленной обязанности по сохранению достигнутого уровня мелиорации, как мероприятия по охране земель, бремя содержания лесополос, расположенных в границах земельных участков, не вовлеченных в хозяйственный оборот, ложится на органы публичных образований.

При этом у правообладателей земельных участков сельскохозяйственного назначения, являющимися смежными по отношению к земельным участкам, занятыми мелиоративными защитными лесными насаждениями, не возникает обязанности по проведению защитных мероприятий таких лесных насаждений.

Так, из 5,5 тыс. земельных участков общей площадью порядка 37 тыс. гектаров, находящихся в собственности Краснодарского края и занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями, лишь 2,5 процента предоставлено на праве аренды хозяйствующим субъектам.

В целях упрощения процедуры передачи рассматриваемой категории земельных участков сельскохозяйственным производителям, 14 апреля 2022 года за исх. № 1.1/97 Законодательным собранием Краснодарского края (далее по тексту – ЗСК) направлено Председателю Государственной Думы РФ Постановление «О внесении изменений в статьи 39⁶ и 39⁷ Земельного кодекса Российской Федерации» [2].

Данный законопроект направлен на стимулирование интереса потенциальных арендаторов к оформлению прав на земельные участки, которые заняты лесополосами.

Поскольку, в поддержании в надлежащем состоянии лесополос, а также в использовании полезных функций этих насаждений объективно заинтересованы сельхозтоваропроизводители, чьи земельные участки непосредственно примыкают к мелиоративным защитным лесным насаждениям, то данной законодательной инициативой Законодательного собрания Краснодарского края предлагается:

- предоставлять в аренду земельные участки, занятые мелиоративными лесными насаждениями, без проведения торгов;

- установить максимальный размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, входящие в состав земель сельскохозяйственного назначения и занятые лесополосами, не выше размера земельного налога.

В настоящее время данный законопроект находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Вместе с тем, вышеуказанная законодательная инициатива депутатов ЗСК, получила отрицательный отзыв от Правительства Российской Федерации.

Так по мнению исполнительного органа, земельный участок, занятый мелиоративными защитными лесными насаждениями, может граничить с несколькими земельными участками. В связи с этим несколько собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов смежных земельных участков будут иметь право на заключение договора аренды без проведения торгов по указанному в законопроекте основанию. Однако законопроектом не предусматривается установление порядка предоставления земельных участков в данном случае.

Реализация положений законопроекта также может создать условия получения земельных участков в обход общих требований предоставления земельных участков, предусмотренных земельным законодательством [3].

Кроме того, много вопросов по данному законопроекту возникло и у аграриев. Так, представитель регионального отделения Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (далее по тексту - АККОР), высказал мнение, что лесополоса - место свободного доступа граждан, которые приезжают для того, чтобы провести время на природе, но зачастую жгут костры, ломают деревья, мусорят, и пр.

Ограничить доступ к лесополосам сельскохозяйственные производители не имеют права. В результате чего, аграрии рискуют нести ответственность за противоправные действия других.

Кроме того, имеется множество лесополос, к которым примыкают сразу несколько земельных участков, принадлежащих разным собственникам. Как правило, это небольшие фермерские хозяйства. Как в этом случае они будут арендовать полосу и нести за нее ответственность?

По мнению представителя АККОР при изучении данного законопроекта возникает больше вопросов, чем ответов [4].

По мнению авторов, правовой механизм, представленный в вышеуказанном законопроекте, облегчит процедуру оформления рассматриваемой категории земельных участков в аренду, но никаким образом не будет стимулировать аграриев на заключение договоров аренды, что в конечном счете не позволит достигнуть целей законодательной инициативы.

При анализе зарубежного опыта ухода за лесополосами, следует отметить, что частная собственность на данный вид имущества превалирует в Германии (47 %), США (60 %), Финляндии (61 %), Франции (65 %), при этом государственной больше - в Канаде (93 %), Турции (99,9 %) [7].

К примеру, в Германии собственником леса может являться, как Федерация, Федеральная земля, орган местного самоуправления. При этом, лесной массив может находиться в частной собственности, а уход за таким лесом и проведение в отношении него лесокультурных мероприятий осуществляется лесохозяйственными кооперативами, которые ведут деятельность на основании членства его участников.

Выводы и рекомендации.

Следует признать, что в полной мере отнести обязанность по содержанию лесополос, только на сельскохозяйственных производителей неоправданно, поскольку это требует наличия у аграриев специализированной техники для ухода за лесными насаждениями, а также присутствия в штате соответствующих рабочих. В результате чего, уход за лесополосами труднодостижим для отдельных сельхозтоваропроизводителей, особенно если они являются малыми формами хозяйствования.

Кроме того, аграрии объективно не заинтересованы в приобретении земельных участков, занятых лесополосами, поскольку их содержание требует значительных денежных, трудовых затрат, при этом они обладают низкой прямой доходностью, а выгода от лесных насаждений проявляется косвенно, путем увеличения урожайности сельскохозяйственных посевов.

По мнению авторов необходимо:

1. Внести изменения в Земельный кодекс РФ, отнеся земельные участки, занятые лесополосами к федеральной форме собственности.
2. Принять федеральную программу по защите и проведению лесокультурных мероприятий, в отношении земельных участков, занятых лесополосами.
3. Создать Федеральный Фонд по защите и проведению лесокультурных мероприятий, в отношении земельных участков, занятых мелиоративными защитными лесными насаждениями.
4. Установить плату для собственников земельных участков сельскохозяйственного назначения за пользование мелиоративными защитными лесными насаждениями.
5. Обязать собственников земельных участков сельскохозяйственного назначения вносить плату за пользование мелиоративными защитными лесными насаждениями в соответствующий Федеральный Фонд.
6. Обеспечить контроль и надзор за эффективным использованием денежных средств из соответствующего Федерального Фонда.

Примером данного правового механизма может служить Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, в который каждый собственник помещения в многоквартирном доме ежемесячно производит отчисления в зависимости от площади недвижимости, согласно утвержденного тарифа.

Реализация данного институционально-правового механизма позволит активизировать работу по чистке лесополос, а также изменить возрастной состав древесно-кустарниковой растительности данной категории лесных насаждений.

Данный факт позволит значительно сократить затраты сельскохозяйственных производителей на применение пестицидов и агрохимикатов. По мнению экспертов мы уже давно превысили пределы роста [9].

Кроме того, приведение лесополос в надлежащее состояние позволит значительно улучшить экологическую обстановку, что может способствовать притоку населения в сельские территории и их развитию [6, 10].

Литература

1. Федеральный закон от 27.12.2019 № 477-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мелиорации земель». Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=341778&dst=100001#YhGNwcT1ounZYVP6/>, дата обращения 30.04.2023.

2. Постановление «О законодательной инициативе Законодательного Собрания Краснодарского края «О внесении изменений в статьи 39⁶ и 39⁷ Земельного кодекса Российской Федерации». Режим доступа: <https://www.kubzsk.ru/upload/iblock/7f1/Решение%202.pdf/>, дата обращения 30.04.2023.

3. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 31.07.2022 на проект федерального закона № 109383-3/ режим доступа: <file:///D:/Загрузки/224827209-224827216.pdf/>, дата обращения 30.04.2023.

4. «Донской фермер Николай Попивненко о законопроекте, закрепляющем право регионов передавать лесополосы в аренду аграриям». Режим доступа <https://www.kommersant.ru/doc/5954854>, дата обращения от 29.04.2023.

5. Информационные материалы по законодательству Федеративной Республики Германия в области лесного хозяйства и охоты – М.: Международная академия и консалтинга, 2005. – 150 с.

6. Кухаренко А.А. Классификация муниципальных образований Краснодарского края на основе динамики численности сельского населения /Кухаренко А.А., Гайдук В.И./ – Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7. – № 11.

7. 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.

8. Gaiduk, V.I. Improving state regulation of agricultural production /Gaiduk V.I., Kondrashova A.V., Nikiforova Yu.A., Achokh Yu.R., Gorokhova A.E./ Revista GEINTEC. – 2021. – Т. 11. – № 4. – С. 576-595.

9. Meadows, D., Randers, J. and Meadows D. Limits to Growth: The 30-Year Update. Toronto, 2005.

10. Trubilin, A.I. Infrastructure of the regional agrifood market: peculiarities of functioning and methods of improvement /A.I. Trubilin, E.N. Belkina, S.A. Kalitko, A.E. Gorokhova// Espacios. – ISSN 0798 1015 –Volume 38, Issue 33, 2017.

Literature

1. Federal Law No. 477-FZ of 27.12.2019 "On Amendments to the Federal Law "On Land Reclamation", access mode: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=341778&dst=100001#YhGNwcT1ounZYVP6/>, accessed 30.04.2023.

2. Resolution "On the Legislative Initiative of the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory "On Amendments to Articles 396 and 397 of the Land Code of the Russian Federation"/ access mode: <https://www.kubzsk.ru/upload/iblock/7f1/Solution%202.pdf/>, accessed 30.04.2023.

3. Official response of the Government of the Russian Federation dated 31.07.2022 to the draft Federal Law No. 109383-3/ access mode: <file:///D:/Downloads/224827209-224827216.pdf/>, accessed 30.04.2023.

4. "Don farmer Nikolay Popivnenko - on the draft law that enshrines the right of regions to lease forest belts to farmers," access mode <https://www.kommersant.ru/doc/5954854> , accessed on 04/29/2023.

5. Informational materials on the legislation of the Federal Republic of Germany in the field of forestry and hunting. Moscow: International Academy and Consulting. – 2005. – 150 p.

6. Kukharenko A.A. Classification of municipalities of Krasnodar Krai based on the dynamics of the rural population" /Kukharenko A.A., Gaiduk V.I./. Moscow Economic Journal. – 2022. – Vol. 7. – №11.

7. Pysheva E.S. State-legal regulation of the use and protection of protective forest plantations in agriculture// Actual problems of Russian law. – 2022. – Vol. 17. – №5. – pp. 214-231.

8. Gaiduk, V.I. Improving state regulation of agricultural production /Gaiduk V.I., Kondrashova A.V., Nikiforova Yu.A., Achokh Yu.R., Gorokhova A.E./ Revista GEINTEC. – 2021. – T. 11. – № 4. – С. 576-595.

9. Meadows, D., Randers, J. and Meadows D. Limits to Growth: The 30-Year Update. Toronto, 2005.

10. Trubilin, A.I. Infrastructure of the regional agrifood market: peculiarities of functioning and methods of improvement /A.I. Trubilin, E.N. Belkina, S.A. Kalitko, A.E. Gorokhova// Espacios. – ISSN 0798 1015 –Volume 38, Issue 33, 2017.

© Чупина И. П., Зарубина Е. В., Симачкова Н. Н., Фатеева Н. Б., Петрова Л. Н. 2023. *International agricultural journal*, 2023, №3, 714-726.

Для цитирования: Чупина И. П., Зарубина Е. В., Симачкова Н. Н., Журавлева Л. А., Фатеева Н. Б. «К проблеме управления муниципальной земельной собственностью в России», //International agricultural journal. 2023. № 3, 714-726.