



Лесные полосы: современное состояние и правовые основы функционирования и управления на примере Республики Адыгея¹

М. Сергеева, ООО «Центр экологического проектирования, сертификации и аудита»

Введение

Лесная мелиорация (защитное лесоразведение) является одним из важных методов по сохранению земельных ресурсов и охране окружающей среды. Идея изменения климатических условий, повышения плодородия почв в степных и лесостепных районах СССР путем создания сети лесных полос, развития орошения и применения травопольной системы земледелия, основанная на разработках советских ученых, легла в основу Сталинского плана преобразования природы (см. рисунок). Реализация плана предусматривала решение задачи самообеспечения Советского Союза продовольствием, увеличение экспорта зерна и мясопродуктов, а также способствовала увеличению видового разнообразия растений и животных. Таким образом, план совмещал задачи социально-экономического характера (на основе получения высоких устойчивых урожаев) и охраны окружающей среды.

Эффективность защитного лесоразведения была доказана временем. Как в России, так и за рубежом общепризнано, что лесоразведение является наиболее дешевым, надежным и долгосрочным средством комплексного оздоравливающего и стабилизирующего воздействия на агроландшафты с сильно нарушенными землями. Применение этой технологии в настоящий период может иметь особое значение в связи с изменением климата на нашей планете.

Социально-экономическое преобразование страны после распада СССР сопровождалось сокращением площади лесных полос, изменением их количества и состояния. Особое значение в этом процессе имели изменение права собственности на земельные участки, на которых они располагались и, соответственно, трансформация оснований для использования и содержания лесных полос.

Состояние полезащитных лесных насаждений в России, согласно статистическим данным, в настоящее время оцени-

вается как неудовлетворительное. Площадь защитных лесных насаждений в России сократилась почти вдвое: из 5,2 млн га в настоящее время сохранилось 2,74 млн. Около 60 % всех защитных насаждений превысили допустимый критический возраст [3]. Деграция лесных полос рассматривается как серьезная проблема во многих регионах, поэтому необходимость их возобновления ставится в один ряд с социальными проблемами.

Так как большая часть сельскохозяйственных угодий перешла в частную собственность, наладить работу по устройству и восстановлению защитных лесных насаждений достаточно сложно. Лесные полосы могут располагаться на различных категориях земель, что требует уточнения их правового статуса. В ряде случаев определить их собственника бывает затруднительно, поэтому вопрос принадлежности лесных полос (определение лица, отвечающего за их поддержание и восстановление) является актуальной задачей. К настоящему времени общей системы учета лесных полос в России не существует.

Более 70 % защитных лесных полос страны располагаются на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена и их состояние определено как неудовлетворительное².

В 2018 году ООО «Центр экологического проектирования, сертификации и аудита» по заказу Всемирного фонда природы проведен анализ правовых оснований деятельности в области создания, содержания и использования лесозащитных полос на федеральном и региональном уровнях. В качестве объекта регионального уровня выбрана Республика Адыгея.

В ходе исследований решались следующие задачи:

- сбор и анализ правовых актов, регламентирующих деятельность в обозначенной сфере;
- оценка достаточности существующего федерального и регионального законодательства, регламентирующего создание, содержание и использование полезащитных лесных полос;
- оценка комплементарности федерального и регионального законодательства (на примере Республики Адыгея);
- выявление неурегулированных с правовой точки зрения моментов рассматриваемой деятельности;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства.



Карта-схема расположения государственных защитных лесных полос и защитных лесных насаждений, предусмотренных Сталинским планом преобразования природы

¹ Материал подготовлен в рамках реализации проекта «Партнерство WWF — IKEA по лесам.

² <http://council.gov.ru/events/news/92191>



Изучение современного правового поля, регламентирующего процедуры по созданию лесозащитных насаждений, обеспечению их функционирования и использования, позволило выявить основания для дальнейшего совершенствования законодательства с целью обеспечения условий для эффективного развития лесовосстановления.

Оценка федерального и регионального законодательства, регламентирующего создание, содержание и использование лесозащитных лесных полос

Анализ действующих нормативов показал, что в настоящее время отсутствуют федеральные законы, устанавливающие правовые основы государственного регулирования использования, охраны, защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений (лесных полос). В ходе работ выявлено, что отношения в изучаемой области на федеральном уровне регулируются 17 нормативными правовыми актами (далее НПА) различных категорий. К ним относятся 11 федеральных законов, содержащих юридические нормы, определяющие порядок ведения деятельности, которые применяются или могут быть применены в рассматриваемой сфере, а также шесть подзаконных актов (постановления Правительства Российской Федерации), конкретизирующих требования федеральных законов.

На сегодняшний день основные правовые нормы, регламентирующие процедуры по созданию лесозащитных насаждений содержит Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель», согласно которому создание систем защитных лесных насаждений является одним из мелиоративных мероприятий, а земли, на которых они осуществлены, относятся к мелиорированным землям.

Рядом ведомств (Рослесхоз, Минсельхоз России, Минтранс России, Росавтодор и др.) в рассматриваемой сфере принят ряд отраслевых стандартов и правил, а также два нормативно-технических акта.

Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717) определены правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках реализации агролесомелиоративных мероприятий подпрограммы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России» для обеспечения защиты земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и на других территориях. Согласно показателям программы в 2018, 2019 и 2020 годах планируется реализация агролесомелиоративных мероприятий на площади соответственно (тыс. га): 117,5; 118,5; 118,2.

Вопросы, связанные с причинением ущерба лесным насаждениям, в том числе предназначенным для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, отражены в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (в ред. постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2015 года № 19, от 31 октября 2017 года № 41, от 30 ноября 2017 года № 49).

Проведенные исследования показали, что прямые нормы, закрепляющие обязанности собственников и пользователей земель, на которых расположены лесные полосы, по их поддержанию и восстановлению, содержат следующие НПА:

- в области лесных отношений — Лесной кодекс Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»;
- в области земельных отношений — Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;
- в области мелиорации и плодородия земель — федеральные законы от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель», от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»;
- в правовой сфере — Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Оценка комплементарности федерального и регионального законодательства (на примере Республики Адыгея)

Анализ комплементарности федерального законодательства по вопросам создания и функционирования защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов на землях различных категорий, контроля за состоянием и хозяйственной деятельностью на их территории не выявил противоречий и несоответствий.

Однако отдельные положения ряда НПА не имеют дальнейшего развития в профильном или смежном законодательстве. Например, п. 2 ст. 10 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность отнесения лесов, расположенных на землях иных категорий, к защитным лесам. Тем не менее порядок отнесения лесов, не входящих в государственный лесной фонд, расположенных на иных категориях земель, к категориям защитных лесов, определяемых этой статьей, до настоящего времени не разработан.

Анализ НПА федерального уровня показал актуальность регламентации ряда норм, определяющих вопросы, связанные с созданием, поддержанием и восстановлением защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов.

Часть вопросов нашла отражение в проектах документов, подготовленных различными структурами и имеющих важное значение для развития лесоразведения в Российской Федерации.

1. Проект стратегии развития защитного лесоразведения в Российской Федерации на период до 2020 года. Подготовлен авторским коллективом ГНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт агролесомелиорации Россельхозакадемии» [3]. Одобрен на заседании НТС Рослесхоза 21 февраля 2012 года.

Стратегия определяет природоохранную концепцию мероприятий, долгосрочные цели, задачи и основные пути их решения. По мнению авторов, ее осуществление позволит достичь экологического оздоровления агроферы страны, повысить уровень продовольственной безопасности, устойчивости сельского хозяйства и обеспечить рост производства сельскохозяйственной продукции, нормализовать качество окружающей среды и преодолеть демографическую напряженность на территории засушливых регионов.

Целью стратегии является создание завершенной системы защитных лесных насаждений как обязательной состав-



© М. Сегреева



Лесная полоса в полосе отвода автомобильной дороги в окрестности аула Понежукай Теучежского района Республики Адыгея на землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики... с назначением «земельные участки автомобильных дорог»

ляющей общегосударственных и иных программ по сохранению окружающей среды, повышение эффективности мероприятий по борьбе с деградацией и опустыниванием земель, восстановлению почвенного плодородия, обеспечению экологической и продовольственной безопасности страны, снижению уровня дискомфорта в местах работы и проживания людей.

Авторы проекта стратегии считают, что для получения объективной информации о сохранности, состоянии, мелиоративной эффективности насаждений необходима полномасштабная инвентаризация защитных лесных насаждений на всех категориях земель, без которой невозможно перспективное планирование работ по защитному лесоразведению. Результатом инвентаризации должно быть выявление защитных лесных насаждений, определение собственника и оценка их состояния.

Проект стратегии предусматривает разработку ряда дополнительных нормативных правовых и нормативных методических документов:

- федеральных законов «О защитном лесоразведении» и «Об охране почв»;
- постановления Правительства Российской Федерации «О реализации Программы развития агролесомелиоративных работ в Российской Федерации», одобренной Президиумом РАСХН, коллегией Минсельхоза России, НТС Рослесхоза;
- свода правил по проектированию мелиоративных систем, оптимизации культурных ландшафтов и др., правовых актов, регламентирующих функционирование агропромышленного комплекса;
- методического пособия и нормативных материалов для разработки адаптивно-ландшафтных систем земледелия;
- новых федеральных целевых программ, ориентированных на решение разнообразных природоохранных и экологических задач.

В соответствии со стратегией должны быть разработаны региональные программы развития защитного лесоразведения, содержащие предложения по формированию системы эффективного управления защитным лесоразведением, уточнены виды и объемы работ, сроки их выполнения, потребность в материалах и технике, формы организации и регламенты финансово-экономического, юридического, научного, проектного, технического, правового и кадрового обеспечения мероприятий в новых экологических, экономических и социальных условиях.

2. Проект приказа Минсельхоза России «Об утверждении Правил содержания защитных лесных насаждений». Подготовлен Минсельхозом России 25 мая 2016 года¹. Устанавливает требования к содержанию защитных лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, которые обязательны для применения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков, на которых расположены защитные лесные насаждения.

3. Правила проектирования, создания и ухода за защитными лесными насаждениями на землях сельскохозяйственного назначения. Разработаны федеральным государственным бюджетным научным учреждением «Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации» (ФГБНУ «РосНИИПМ») Департамента мелиорации Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [2].

Правила устанавливают требования к проектированию, созданию и уходу за защитными лесными насаждениями, созданными при проведении агролесомелиорации земель всех типов:

- противоэрозионной (защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях);
- полезащитной (защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения);
- пастбищезащитной (предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений).

Правила обязательны для применения на землях сельскохозяйственного назначения всеми юридическими и физическими лицами вне зависимости от организационно-правовой формы хозяйствующего субъекта.

Анализ данных проектов документов показал их целесообразность и актуальность. Актуализация положений Стратегии развития защитного лесоразведения в Российской Федерации и ее утверждение в качестве стратегического документа в данной области является насущной необходимостью. Также необходимо ускорить процесс утверждения Правил проектирования, создания и ухода за защитными лесными насаждениями на землях сельскохозяйственного назначения как ведомственного НПА.

Предложения по совершенствованию законодательства в области создания и функционирования защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов

Проведенные исследования позволили сформировать ряд дополнительных предложений по совершенствованию федерального законодательства.

1) Согласно ст. 31 Земельного кодекса Российской Федерации перевод мелиорированных земель в иные земли, изъятие мелиорированных земель осуществляются в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации. Однако данная норма не нашла своего дальнейшего развития в подзаконных актах. Целесообразно урегулировать данную процедуру.

2) Для получения актуальной информации о состоянии лесных полос необходимо вменить в обязанность правообладателям земельных участков информирование

¹ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56564135/>



соответствующих органов исполнительной власти о состоянии и фактах деградации полевых насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения. Соответствующие изменения следует внести в ст. 8 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», определяющую обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов, земельных участков по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

3) Так как лесные полосы положительно влияют на состояние плодородия почв, с целью восстановления лесных полос необходимо предоставить право осуществлять лесоразведение правообладателям земельных участков, на которых располагаются эти насаждения. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в ст. 7 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», определяющую права собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов, земельных участков в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

4) Создание защитных лесных насаждений в ряде случаев осуществляется в рамках мелиоративных мероприятий, поэтому было уделено необходимое внимание оценке существующего законодательства о мелиорации. Это позволило выявить отсутствие порядка предоставления земельных участков, отнесенных в установленном порядке к мелиорируемым землям, необходимость которого определена ст. 26 Федерального закона от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации».

Учет мелиорированных земель и внесение данных о них в государственный земельный кадастр, до принятия Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», определялись Порядком учета мелиорированных земель и внесения данных о них в государственный земельный кадастр, утвержденным заместителем Председателя Правительства Российской Федерации 7 августа 1996 года № 2933п-П1. Этот порядок не прошел государственную регистрацию в Минюсте России и не имеет юридической силы.

На сегодняшний день учет мелиорированных земель ведется разрозненно несколькими структурами — Минсельхозом России, Росреестром, Росстатом, что приводит к значительным расхождениям данных о наличии мелиорированных земель в России.

Таким образом, к наиболее существенным законодательным пробелам в рассматриваемой сфере можно отнести отсутствие:

- нормы, законодательно регулирующей функции по учету мелиорированных земель;
- определения статуса мелиорированных земель в составе сельскохозяйственных угодий;
- порядка перевода мелиорированных земель в немелиорированные и списания мелиоративных систем;
- сведений о мелиорированных землях в ЕГРН;
- законодательно закрепленных норм, позволяющих производить обследования земельных угодий ФГБУ по мелиорации, находящихся в частной собственности у сельхозтоваропроизводителей [1].

Принятие нормативно-методического документа, регламентирующего учет мелиорированных земель, в состав которых входят земли, занятые полевыми полосами, позволит:

- урегулировать функцию учета мелиорированных земель;
- обеспечить сохранность объектов мелиорации;
- повысить эффективность надзора за мелиорированными землями;
- обеспечить формирование полной и достоверной информации о количестве, хозяйственном использовании, состоянии и качестве мелиорированных земель, необходимой для эффективного управления ими.

Особенности создания и функционирования защитных лесных насаждений (лесных полос) на землях населенных пунктов

На территории населенных пунктов в соответствии с уставами муниципальных образований, руководствуясь нормами федеральных законов от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и автомобильной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 25 сентября 1975 года № 158 «Об утверждении главы СНиП III-10-75 «Благоустройство территорий», приказов Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 820 «Об утверждении свода правил «СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», от 27 декабря 2011 года № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований», постановления Главного государственного санитарного врача СССР от 5 августа 1988 года № 4690-88 «Об утверждении СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест», приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 12 ноября 2007 года № 160 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них», приказа Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 15 декабря 1999 года № 153 «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации», в целях создания благоприятных условий для жизнедеятельности на территории соответствующего муниципального образования, охраны окружающей среды, обеспечения безопасности дорожного движения, сохранения жизни, здоровья и имущества граждан, проживающих на его территории, утверждаются правила благоустройства территории муниципального образования.

Данные правила определяют перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения, устанавливают порядок участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, а также требования по благоустройству территории соответствующего муниципального образования, включая озеленение. Правила обязательны для всех физических и юридических лиц, независимо от их организационно-правовых форм. Они устанавливают обязанность юридических лиц, независимо от их подчиненности и формы собственности, а также физических лиц — владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков по систематической санитарной очист-



© М. Сепрева



Состояние лесной полосы на землях сельскохозяйственного назначения в Теучежском районе Республики Адыгея

ке, уборке и содержанию в образцовом порядке, в том числе участков государственного лесного фонда, лесных полос, полевых дорог и др.

Анализ комплементарности законодательства Республики Адыгея в области создания, функционирования и контроля защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов

Анализ комплементарности законодательства Республики Адыгея по вопросам создания и функционирования защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов на землях различных категорий, контроля за состоянием и хозяйственной деятельностью на их территории не выявил противоречий и несоответствий. Однако законодательство республики имеет одностороннее развитие, предусматривая урегулирование в основном имущественно-правовых вопросов. В то же время в ряде субъектов Российской Федерации приняты региональные законы, устанавливающие правовые основы государственного регулирования использования, охраны, защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности соответствующего субъекта Российской Федерации. Так, Закон Краснодарского края от 5 апреля 2010 года № 1945-КЗ «О сохранении и воспроизводстве защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения» определяет:

- полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти Краснодарского края в области использования, охраны, защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений;
- полномочия исполнительных органов государственной власти Краснодарского края в области использования, охраны, защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений;
- порядок владения, пользования и распоряжения земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, занятыми защитными лесными насаждениями;
- порядок проведения мероприятий по лесоразведению и реконструкции защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения;
- мероприятия по повышению защитных свойств лесных насаждений;
- осуществление деятельности на землях сельскохозяйственного назначения, занятых защитными лесными насаждениями;

- порядок ведения реестра защитных лесных насаждений;
- осуществление рубок ухода, санитарных рубок защитных лесных насаждений;
- право собственности на древесину, полученную при проведении агролесомелиоративных мероприятий;
- порядок определения арендной платы за использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Краснодарского края, занятых защитными лесными насаждениями;
- финансирование агролесомелиоративных мероприятий;
- меры государственной поддержки в области использования, охраны, защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений.

Совершенствование законодательства Республики Адыгея в рассматриваемой сфере может быть направлено на разработку республиканских законов:

во-первых, устанавливающих правовые основы государственного регулирования использования, охраны, защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения, которые находятся в государственной собственности Республики Адыгея;

во-вторых, обеспечивающих реализацию полномочий Республики Адыгея, определенных ст. 15 Федерального закона от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель», в области мелиорации.

1) Для развития норм Закона Республики Адыгея от 7 июня 2007 года № 86 «О регулировании земельных отношений» предлагается:

- в ст. 14 «Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения» определить норму, устанавливающую требование о запрете изменения целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены полевые защитные лесные полосы, при приватизации данных земельных участков;
- дополнить закон ст. 4.1, определяющей полномочия органов местного самоуправления Республики Адыгея, в том числе в части разработки и реализации местных программ использования и охраны земель, определенных ст. 11 Земельного кодекса Российской Федерации.

2. Для обеспечения деятельности по учету лесных полос необходимо законодательно определить порядок проведения инвентаризации полевых защитных лесных полос на территории муниципальных образований Республики Адыгея в целях:

- выявления земельных участков, занятых полевыми защитными лесными полосами, которые целесообразно передать в федеральную собственность путем перевода земель в земли лесного фонда;
- определения полевых защитных лесных полос, рекомендуемых к принятию их в собственность муниципальных образований.

3. С целью обеспечения охраны лесных полос необходимо включить в Правила землепользования и застройки всех муниципальных образований Республики Адыгея такой вид разрешенного использования, как лесозащитные полосы;

4. Для обеспечения реализации полномочий Республики Адыгея в области мелиорации земель, определенных ст. 15 и ст. 18 Федерального закона от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель», требуется разработка и утверждение региональной программы мелиорации земель на территории республики с подпрограммой агролесомелиорации.



© М. Сегреева



Лесная полоса в окрестности села Белое Красногвардейского района Республики Адыгея на землях сельскохозяйственного назначения

Анализ законодательных норм, определяющих обязанности собственников и пользователей земель, на которых расположены защитные лесные насаждения (лесные полосы) и защитные полосы лесов, по их поддержанию и восстановлению, ответственности за утрату лесных полос, также выявил отсутствие прямых норм регулирования в отношении лесных полос при наличии регламентации земельных и лесных отношений, опосредованно регулирующих вопросы рассматриваемой сферы.

Вопросы контроля за состоянием защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов и хозяйственной деятельностью в их границах

Исследования показали, что профильное законодательство федерального и регионального уровня содержит ответственность за нарушения:

- гражданско-правового характера (Гражданский кодекс, кодексы об административно-правовых нарушениях Российской Федерации и Республики Адыгея);
- природопользования на отдельных категориях земель (Земельный кодекс, Лесной кодекс, Градостроительный кодекс).

Действующими НПА предусмотрена ответственность собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Предусмотрены разные виды ответственности, которые могут быть применены при нарушениях в рассматриваемой сфере:

- юридическая (административно-правовая, уголовно-правовая, гражданско-правовая и дисциплинарная);
- земельно-правовая.

Действующим законодательством определен механизм, обеспечивающий организацию и осуществление государственного надзора и муниципального контроля соблюдения установленных норм и требований в рассматриваемой сфере.

В то же время действующее законодательство федерального и регионального (Республика Адыгея) уровней не содержит НПА, определяющих прямые нормы ответственности за утрату лесных полос.

Однако земельное и лесное законодательство в полной мере устанавливает ответственность собственников, владельцев, землепользователей и арендаторов за соблюдение установленных норм и правил, обеспечивающих рациональное землепользование и лесопользование, соблюдение экологических требований, в том числе сохранение многолетних древесных насаждений.

Данными НПА определена и обязанность по возмещению убытков, причиненных нарушением законодательства Российской Федерации в области земельных и лесных отношений, мелиорации земель и охраны окружающей среды.

К действенным механизмам регулирования рассматриваемых отношений можно отнести государственный надзор (лесной, земельный, экологический и т. п.), муниципальный (земельный и лесной), а также различные виды государственного мониторинга (экологический, состояния и использования земель, в том числе мелиорированных земель, воспроизводства лесов и др.).

Для обеспечения ответственности собственников и пользователей земель, на которых расположены защитные лесные насаждения (лесные полосы), за утрату лесных полос целесообразно:

1) дополнить ст. 21.1 Закона Республики Адыгея от 19 апреля 2004 года № 215 «Об административных правонарушениях» частью, определяющей ответственность за нарушение правил благоустройства территорий, установленных органами местного самоуправления, путем причинения вреда древесным насаждениям;

2) в ст. 18 «Принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения» Закона Республики Адыгея от 7 июня 2007 года № 86 «О регулировании земельных отношений» предусмотреть возможность изъятия земель сельскохозяйственного назначения из-за ненадлежащего содержания полей защитных лесных полос.

Правовой режим лесных полос определяется следующими НПА федерального уровня.

1. Ст. 6 Лесного кодекса Российской Федерации определено, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

2. Согласно п. 4 ст. 78 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки в составе земель сельскохозяйственного назначения, расположенные на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, могут использоваться только для целей, связанных с ведением сельского хозяйства, к которым отнесено и создание защитных лесных насаждений (п. 1 ст. 78 Земельного кодекса).

3. На лесные полосы, расположенные на землях природоохранного назначения, распространяются положения ст. 97 Земельного кодекса, в том числе:

- допускается ограниченная хозяйственная деятельность при соблюдении установленного режима охраны этих земель в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;
- юридические лица, в интересах которых выделяются земельные участки с особыми условиями использования, обязаны обозначить их границы специальными информационными знаками;
- вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель;
- земельные участки в пределах этих земель не изымаются и не выкупаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

4. На лесные полосы распространяется действие ст. 60 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ



«Об охране окружающей среды», предусматривающей запрет деятельности, ведущей к сокращению численности растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации, и к ухудшению среды их обитания.

Земельный вопрос: необходимость перевода земель, на которых расположены защитные лесные насаждения (лесные полосы) и защитные полосы лесов, в земли лесного фонда

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», а также иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Анализ норм действующего законодательства, определяющих порядок перевода земель, на которых могут располагаться защитные лесные насаждения (полезащитные лесные полосы), в земли лесного фонда, позволяет сделать следующие выводы:

1) действующим законодательством федерального уровня предусмотрена возможность перевода земель всех категорий, на которых могут располагаться защитные лесные насаждения (полезащитные лесные полосы), в земли лесного фонда;

2) в НПА определены органы, уполномоченные принимать решение о переводе земель разного уровня собственности из одной категории в другую;

3) на участках земель сельскохозяйственного назначения, покрытых лесными насаждениями, действуют нормы Лесного кодекса Российской Федерации, следовательно, изменение категории земель не повлечет изменений требований по содержанию, эксплуатации и сохранению данных земельных участков, а также установленной ответственности за нарушение действующих норм и правил;

4) нецелесообразность перевода земель населенных пунктов, занятых защитными лесными насаждениями, в земли лесного фонда;

Для обеспечения эффективного управления лесными полосами в границах населенных пунктов необходимо обеспечить:

- сбор актуальных данных о наличии в границах населенных пунктов земельных участков, покрытых защитными лесными насаждениями;
- сбор актуальных данных о площади данного типа насаждений и их состоянии;
- отражение в правилах землепользования и застройки каждого муниципального образования, на территории которых присутствуют земельные участки, покрытые защитными лесными насаждениями, градостроительных регламентов применительно к земельным участкам, включенным в границы населенных пунктов, в том числе из земель лесного фонда.

5) перевод земель промышленности в земли лесного фонда возможен только после их рекультивации;

6) перевод земель особо охраняемых территорий и объектов, занятых исследуемыми защитными лесными насаждениями, в земли лесного фонда возможен только в случае утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особо ценного значения и получения положительных заключений соответствующих экспертиз;

7) перевод земель запаса, занятых защитными лесными насаждениями, возможен только после формирования в установленном порядке земельного участка.

Выводы

Проведенный анализ федерального и регионального законодательства (на примере законодательства Республики Адыгея) по созданию, функционированию защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов, ведению хозяйственной деятельности и контролю за их состоянием позволил выявить:

- отсутствие профильного законодательства, регулирующего вопросы в сфере создания, сохранения и восстановления защитных насаждений;
- наличие в действующем федеральном законодательстве правовых норм и требований различной направленности, комплексное применение которых в целом обеспечивает регулирование отношений в сфере создания, сохранения и восстановления защитных насаждений;
- отсутствие противоречий и несогласованности между отдельными НПА федерального уровня;
- отсутствие противоречий и несогласованности между НПА федерального и регионального уровня;
- наличие пробелов федерального и регионального законодательства, для устранения которых подготовлены соответствующие рекомендации;
- низкий уровень активности органов государственной власти Республики Адыгея, не реализующих определенные федеральным законодательством возможности в развитии регионального законодательства в рассматриваемой сфере;
- необходимость проведения инвентаризации защитных насаждений на землях всех категорий для их выявления, оценки состояния и идентификации собственников земельных участков;
- необходимость расширения перечня мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих восстановление полезащитных лесных насаждений;
- необходимость активного вовлечения органов местного самоуправления в процесс управления защитными насаждениями.

Развитие профильного законодательства обеспечит совершенствование управления в области создания, функционирования защитных лесных насаждений (лесных полос) и защитных полос лесов, ведения в них хозяйственной деятельности и контроля за их состоянием, позволит обеспечить условия для эффективного развития лесовосстановления в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аюпян А. В., Слабунов В. В., Власов М. В. Правила учета мелиорированных земель: прошлое и настоящее // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. 2016. № 3 (23). С. 219–237.
2. Правила проектирования, создания и ухода за защитными лесными насаждениями на землях сельскохозяйственного назначения. Новочеркасск, 2015. 40 с.
3. Стратегия развития защитного лесоразведения в Российской Федерации на период до 2020 года / К. Н. Кулик, А. Т. Барабанов, А. С. Манаенков. Волгоград, 2008. 34 с.