

Устойчивое развитие сельского хозяйства



**Вячеслав Сергеевич
ЕЛИСЕЕВ,**

профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
профессор кафедры
государственно-правовых
и гражданско-правовых
дисциплин
Государственного
социально-гуманитарного
университета,
доктор юридических наук,
доцент
v.s.eliseev@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Луговодство как комплексный институт сельскохозяйственных и эколого-природоресурсных отношений: взаимодействие законодательства

Аннотация. В статье анализируются проблемы правового обеспечения луговодства Российской Федерации, которое оценивается с двух сторон: во-первых, со стороны (сельскохозяйственного) аграрного законодательства, во-вторых, со стороны природоресурсного (экологического) законодательства. Автор обосновывает принципы правового обеспечения естественной растительности, произрастающей на лугах России для основной и вспомогательной сельскохозяйственной деятельности, подчеркивая необходимость различных приоритетов аграрного и природоресурсного законодательства в первом и втором случаях. Обосновывается также необходимость дальнейшего развития законодательства о лугах в направлении его детализации с тем, чтобы обеспечивать необходимым юридическим аппаратом развитие сельскохозяйственных наук по данной проблеме. При этом развитие законодательства может быть как на федеральном, так и на региональном уровнях. Автор также обосновывает определение луговодства, предлагая свою интерпретацию, а также обосновывает классификацию отношений в луговодстве. С позиции сельскохозяйственного и природоресурсного законодательства автор анализирует систему улучшения земель для лугов сенокосов и пастбищ. С указанных позиций автор рассматривает различные методы улучшения земель лугов — как методы низкочастотного улучшения, так и методы коренного улучшения лугов. В заключение автор останавливается на государственной поддержке данного направления сельскохозяйственной деятельности.

Ключевые слова: луговодство, сельскохозяйственное законодательство о луговодстве, природоресурсное законодательство о луговодстве, принципы сельскохозяйственного и природоресурсного законодательства в луговодстве, конфликт законодательства, рынки сельскохозяйственной продукции, государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.125.1.140-152

Vyacheslav S. ELISEEV,

*Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the State Social
and Humanitarian University,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
v.s.eliseev@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Meadow Farming as an Integrated Institute of Agricultural and Ecological-Natural Resource Relations: Interaction of Legislation

Abstract. *The article analyzes the problems of legal support for meadow farming in the Russian Federation, which is assessed from two sides: firstly, from the side of agricultural legislation, and secondly, from the side of environmental legislation. The author substantiates the principles of legal support for natural vegetation growing in the meadows of Russia for basic and auxiliary agricultural activities. The necessity of different priorities of agricultural and environmental legislation in the first and second cases is emphasized. It also substantiates the need for further development of legislation on meadows in the direction of its detail in order to provide the necessary legal apparatus for the development of agricultural sciences on this issue. Legislation can be developed both at the federal and regional levels. The author also substantiates the definition of meadow farming by offering his own interpretation, as well as justifies the classification of relationships in meadow farming. From the perspective of agricultural and natural resource legislation, the author analyzes the system of land improvement for meadows, hayfields and pastures. From these positions, the author considers various methods of improving meadow lands: methods of low-cost improvement and methods of radical improvement of meadows. In conclusion, the author dwells on the state support of this area of agricultural activity.*

Keywords: *meadow farming, agricultural legislation on meadow farming, natural resource legislation on meadow farming, principles of agricultural and natural resource legislation in meadow farming, conflict of legislation, agricultural markets, state support for agricultural producers*

Луговодство является одним из направлений сельскохозяйственного растениеводства и вместе с тем является объектом растительного мира: в его основе используются растения, которые произрастают в естественных условиях, что предполагает большое разнообразие естественных кормов на землях, используемых под сенокосы и пастбища, а также на иных землях, используемых в данных целях. На сенокосах заготавливали около 60 % от общего



производства растительных кормов, а пастбищный корм составлял около 60 % от суммы всех использованных зеленых кормов¹.

Луга созданы преимущественно по причине хозяйственной деятельности на месте уничтоженных лесов и кустарников, осушенных болот и спущенных озер, а также при орошении степных и полупустынных земель.

Лугопастбищные угодья России занимают площадь 91 млн га (67 млн га занимают пастбища, 24 млн га — сенокосы). Как отмечается в литературе, лугам свойственны отсутствие мелиоративных мероприятий. Как результат, 30 % соответствующих земель эродировано и дефлировано; 23 % переувлажнено и заболочено; 38 % — это земли засоленные, солонцеватые и с солонцовыми комплексами; 11 % — каменистые; а 40 % — залесенные, закустаренные, закочкаренные².

Недостаточностью земельно-правового регулирования данных отношений и объясняется актуальность статьи.

1. В *земельном законодательстве* в соответствии со ст. 7, 77, 79 Земельного кодекса РФ³ луга находятся на таких землях сельскохозяйственного назначения, как сенокосы и пастбища, могут формироваться на залежах⁴, а также на землях сельскохозяйственного использования других категорий земель в случае, если сельскохозяйственная деятельность для таких земель (зон земель) является основной.

В первую очередь земли сельскохозяйственного назначения, на которых произрастает естественная растительность (луга), подпадают под действие сельскохозяйственного законодательства — как действующих нормативных актов (в частности Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»⁵, Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «О семеноводстве»⁶), так и соответствующей системы технического регулирования (например ГОСТ 23153-78. «Государственный стандарт Союза ССР. Кормопроизводство. Термины и определения»⁷).

¹ Кутузова А. А. Лекции послевузовского образования по специальности 06.01.06 — луговое хозяйство, лекарственные и эфирно-масличные культуры. М. : Угрешская типография, 2013. С. 6.

² Состояние и развитие лугового хозяйства в Российской Федерации / Федеральный центр сельскохозяйственного консультирования — подразделение Российской академии кадрового обеспечения АПК // URL: http://mcx-consult.ru/sostoyanie_i_perspektivy_razvitiya_1?ysclid=m48300zrdp638648754 (дата обращения: 10.10.2024).

³ Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 ; 2024. № 31. Ст. 4454.

⁴ Методика эффективного освоения разновозрастных залежей на основе многовариантных технологий под пастбища и сенокосы и очередности возврата их в пашню в Нечерноземной зоне РФ / ВНИИ кормов имени В. Р. Вильямса. М. : Угрешская типография, 2017.

⁵ Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27 ; 2024. № 26. Ст. 3562.

⁶ СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 23 ; 2024. № 1 (ч. I). Ст. 55.

⁷ ГОСТ 23153-78 «Государственный стандарт Союза ССР. Кормопроизводство. Термины и определения», утв. и введен в действие постановлением Госстандарта СССР от 29.05.1978 № 1453. М. : Издательство стандартов, 1995.

Ввиду ограниченности сельскохозяйственного законодательства следует также предложить возможные в перспективе (гипотетические) нормативные акты, подлежащие разработке: например, закон о сельскохозяйственном растениеводстве или более конкретизированный закон о луговодстве.

В аграрное законодательство следует также внести и специальные законы по отдельным, необходимым для сельского хозяйства направлениям обслуживания сельскохозяйственного растениеводства: в частности, в федеральные законы «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁸, «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»⁹, «О мелиорации земель»¹⁰ и соответствующие технические регуляторы, касающиеся данных направлений деятельности.

При этом не следует игнорировать также массив регионального аграрного законодательства, например, Закон Московской области «О развитии сельского хозяйства в Московской области»¹¹, Закон Астраханской области «О развитии сельского хозяйства на территории Астраханской области»¹², Закон Ленинградской области «О развитии сельского хозяйства в Ленинградской области»¹³ и т.п.

В той части, в которой данные отношения не противоречат аграрному законодательству, естественная растительность подпадает под действие природоресурсного (экологического) законодательства, и прежде всего Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹⁴, которое в данном вопросе достаточно ограничено.

Однако некоторые регионы значительно заполнили данный пробел собственными нормативными актами, среди которых следует отметить Закон г. Москвы «О защите зеленых насаждений»¹⁵, Экологический кодекс Республики Татарстан¹⁶, Экологический кодекс Республики Саха (Якутия)¹⁷, Экологический кодекс Респуб-

⁸ Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399 ; 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5067.

⁹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510 ; 2023. № 14. Ст. 2377.

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142 ; 2024. № 1 (ч. I). Ст. 55.

¹¹ Закон Московской области от 29.06.2021 № 120/2021-ОЗ «О развитии сельского хозяйства в Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Закон Астраханской области от 10.02.2020 № 11/2020-ОЗ «О развитии сельского хозяйства на территории Астраханской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Закон Ленинградской области от 12.12.2007 № 177-оз «О развитии сельского хозяйства в Ленинградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 ; Российская газета. № 152-153. 09.07.2021.

¹⁵ Закон г. Москвы от 05.05.1999 № 17 «О защите зеленых насаждений» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Экологический кодекс Республики Саха (Якутия) от 23.03.2023 № 2609-3 № 1129-VI // СПС «КонсультантПлюс».



лики Башкортостан¹⁸, Закон Республики Крым «О растительном мире»¹⁹ и т.д. Из содержания данных нормативных актов следует, что естественные растения лугов полностью подпадают под действие природоресурсного законодательства.

Так, пункт 1 ст. 3 Закона Республики Крым «О растительном мире» (равно, как и ст. 2 Экологического кодекса Республики Татарстан) под растительным миром понимает «совокупность всех видов высших сосудистых растений, мхов, лишайников, водорослей и грибов, как дикорастущих, так и культивируемых, произрастающих на территории Республики Крым (соответственно: Республики Татарстан), во всем их биологическом разнообразии и во взаимодействии с другими компонентами природной среды».

В статье 1 Закона г. Москвы «О защите зеленых насаждений» «зелеными насаждениями» растительным миром признается «древесно-кустарниковая и травянистая растительность естественного и искусственного происхождения». Статья 59 Экологического кодекса Республики Башкортостан использует термин «зеленый фонд», который представляет собой «совокупность зеленых зон, в том числе покрытых древесно-кустарниковой растительностью территорий и покрытых травянистой растительностью территорий», на территориях которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения.

Луга имеют место не только на землях сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственного использования, но и на землях иных категорий, включая лесные земли и земли особо охраняемых природных территорий, для которых сельскохозяйственная деятельность является вспомогательной.

Так, статья 38 Лесного кодекса РФ²⁰ устанавливает общий порядок использования лесов для ведения сельского хозяйства, в том числе в целях сенокоса и выпаса сельскохозяйственных животных, который регламентирован Правилами использования лесов для ведения сельского хозяйства²¹.

Особенности сенокоса особо охраняемых природных территорий определяется Положением о соответствующей особо охраняемой природной территории: например, согласно пп. «5» п. 13 Положения о Приокско-Террасном государственном природном биосферном заповеднике²² режимное сенокосение осуществляется в целях выполнения задач, возложенных на заповедник, а также при предоставлении работникам заповедника служебных наделов. В свою очередь, для национального парка «Зов тигра» в соответствии с пп. 11 п. 12 соответствующего Положения²³ сенокосение допускается на участках, специально

¹⁸ Экологический кодекс Республики Башкортостан от 11.11.2003 № 40-з // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Закон Республики Крым «О растительном мире» от 25.12.2014 № 50-ЗРК/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278 ; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5769.

²¹ Утв. приказом Минприроды России от 02.07.2020 № 408 // СПС «КонсультантПлюс».

²² Утв. приказом Минприроды России от 27.04.2024 № 252 // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Утв. приказом Минприроды России от 20.05.2024 № 302 // СПС «КонсультантПлюс».

предусмотренных для противопожарных целей, а также в зонах хозяйственного назначения.

На региональном уровне также допускается сенокошение. Например, в соответствии с гл. XII пп. 1 п. 1 Положения об особо охраняемых природных территориях областного значения, расположенных в Сергиево-Посадском городском округе Московской области²⁴, к допустимым видам деятельности относится сенокос на склонах котловины.

Соотношение аграрного и природоресурсного законодательства нуждается в установлении *приоритетов (принципов) правового регулирования* для каждого из них.

Так, в *сельскохозяйственном законодательстве* характерны следующие приоритеты для *естественных растений лугов*:

- растительный мир лугов направлен на обеспечение сельскохозяйственной деятельности и используется путем кормления сельскохозяйственных животных посредством пастбы (их кормления) или сенокошения в целях создания кормовых запасов;
- для растительного мира лугов важное значение имеет урожайность растений, что предполагает применение различных способов повышения урожайности травостоя, повышение продуктивности сенокосов и пастбищ, использование методов улучшения лугов.

Для *растительного мира* в соответствии с *природоресурсным (экологическим) законодательством* характерны несколько иные приоритеты:

- защита всех зеленых насаждений независимо от форм собственности на земельные участки;
- сохранение естественной природной среды;
- обязанность граждан и юридических лиц, должностных лиц осуществлять меры по сохранению зеленых насаждений, не допускать незаконных действий или бездействия, способных привести к повреждению или уничтожению зеленых насаждений;
- использование озелененных территорий и зеленых массивов, не совместимое с обеспечением жизнедеятельности зеленых насаждений, не допускается;
- максимальный отказ от использования пестицидов и агрохимикатов, методов мелиорации — использование их должно иметь только научно обоснованный характер в ситуациях, не позволяющих обойтись без таковых.

Поскольку сельскохозяйственные и природоресурсные (экологические) приоритеты входят между собой в конфликт, необходимо закрепить правила для лугов, разделив их на луга, используемые исключительно в сельскохозяйственных целях, т.е. находящиеся на землях сельскохозяйственного назначения и сельскохозяйственного использования, для которых такая деятельность является основной, а также на луга, находящиеся на землях, для которых сельскохозяйственная деятельность является вспомогательной.

Соответственно, если для *лугов сельскохозяйственного назначения и использования* приоритет имеют принципы *сельскохозяйственного законодательства*,

²⁴ Утв. постановлением Правительства Московской области от 23.09.2020 № 676/30 // СПС «КонсультантПлюс».



то для лугов, сельскохозяйственная деятельность для земель которых является вспомогательной, — приоритет имеют природоресурсные принципы, — указанные соотношения нуждаются в законодательном закреплении.

2. Для правового обеспечения луговодства значение имеет, во-первых, юридически значимое *определение луговодства*; во-вторых, его *классификация*. Последняя рассматривается как по признаку экосистемы, включая земли, на которых произрастают растения, так и по признаку собственно растений, составляющих кормовую базу для сельскохозяйственных животных.

Так, Большая российская энциклопедия определяет луговодство следующим образом: «отрасль растениеводства, включающая комплекс агротехнических и организационных мероприятий по улучшению естественных и созданию искусственных кормовых угодий, являясь частью кормопроизводства», она играет важную роль в создании «кормовой базы животноводства и обеспечении рентабельности животноводческой продукции»²⁵.

В другом энциклопедическом сборнике указано, что луговодство — это «отрасль кормопроизводства, занимающаяся улучшением природных кормовых угодий, созданием сеяных сенокосов и пастбищ, рациональным их использованием. Научная система ведения лугопастбищного хозяйства»²⁶.

А. П. Шенников под лугами понимает сочетания луговых растений прежде всего многолетних трав, которые растут в условиях среднего увлажнения, а также иные типы растительности, которые изучаются в связи с климатическими, почвенными и другими факторами среды²⁷. По определению А. М. Дмитриева «лугами называют участки земной суши, занятые многолетней травянистой растительностью». При этом луга он подразделяет на луговые сенокосы, используемые для заготовки сена, и луговые пастбища, отводимые для систематического выпаса скота. Эти положения взяты в сельскохозяйственных науках за основу²⁸.

Объектом современного луговодства является биология растений и окружающая их экология. В свою очередь, объектом луговодства являются не только многолетние травянистые растения, но и полукустарники, и кустарники в связи с необходимостью охвата всех зон страны²⁹.

Таким образом, для определения луговодства представителями сельскохозяйственных наук выделяются следующие признаки: во-первых, луговодство обеспечивает сельскохозяйственную деятельность; во-вторых, луговодство предполагает использование многолетних и иных растений, растущих прежде всего естественным образом; в-третьих, данные растения используются для кормления сельскохозяйственных животных посредством пастбы (и) или сенокосения в целях создания кормовых запасов.

²⁵ Большая российская энциклопедия // URL: <https://bigenc.ru/c/lugovodstvo-c114e7?ysclid=Izqpyzgeq858533296> (дата обращения: 10.10.2024).

²⁶ Луговодство // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/луговодство> (дата обращения: 10.10.2024).

²⁷ Шенников А. П. Луговедение / отв. редактор Я. И. Сукачев. Л. : Издание Ленинградского гос. ун-та, 1941. С. 4.

²⁸ Андреев Н. Г. Полеводство и луговое кормопроизводство // URL: http://www.mcxsakha.ru/konsultacii/rasten/otr_080.htm (дата обращения: 10.10.2024).

²⁹ Кутузова А. А. Указ. соч. С. 11.

Переходя к вопросу о классификации, разнообразия земель с естественными кормами, следует отметить, что систематизация получила наиболее полное развитие в сельскохозяйственных науках, среди которых особо следует выделить «экологическую (точнее, фитотопозологическую) классификацию», объединяющую в единую систему: 1) почвенно-климатические особенности земель; 2) их местоположение, влияющее на плодородие почвы; 3) влажность; 4) флористический состав растительности, включая корма, которые также классифицируются; 5) урожайность растений (в целях кормового использования); 6) возможные способы улучшения соответствующих земель.

Всего в классификации выделяется 40 классов земель — это основная таксономическая единица, которая, в свою очередь, отражает зональные условия земель, выделенные в подклассы. В последних отражены детальные условия земель. Так, например, в лесной зоне выделяется 5 классов и 20 подклассов; в степной и лесостепной зонах — 7 классов и 19 подклассов; в полупустынной и пустынных зонах — 9 классов и 19 подклассов; для мелкосопочных и предгорных поясов в классификацию включено 5 классов и 12 подклассов; для горных угодий классификация включает 5 классов и 9 подклассов, для высокогорных поясов, соответственно, 5 классов и 24 подкласса³⁰.

В свою очередь, категории земель влекут различия в части возможности их улучшения. Так, болотные земли на минеральных, торфянистых и торфяно-болотных почвах (лесная зона, 5-й класс) могут нуждаться в гидротехнической мелиорации на землях сельскохозяйственного назначения, что невозможно для земель особо охраняемых природных территорий и земель лесного фонда, а проведение химизации практически исключено для особо охраняемых земель. Например, на территории национального парка «Лосиный остров» согласно пп. 27 п. 9 Положения³¹ запрещено применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста.

Вместе с тем сельскохозяйственные земли как основной вид земель луговодства предполагают режим наиболее полного их использования, допускающий поверхностное улучшение, т.е. улучшение природного травостоя, при котором естественная растительность сохраняется полностью или частично; создание лучших условий для ее роста и развития; повышение продуктивности сенокосов и пастбищ. Для этого необходимо создать наиболее благоприятные условия произрастания, т.е. оптимальный водный и воздушный режим.

Система поверхностного улучшения сельскохозяйственных земель включает следующие мероприятия, которые указаны по принципу усиления вмешательства в естественные сенокосы³²:

- культуртехнические работы (расчистка угодий от древесно-кустарниковой растительности, уничтожение кочек, очистка от мусора);
- улучшение и регулирование водного режима, включая водную мелиорацию;
- улучшение режима питания (внесение удобрений), включая химическую мелиорацию;

³⁰ Кутузова А. А. Указ. соч. С. 8—9.

³¹ Утв. приказом Минприроды России от 26.03.2012 № 82 // СПС «КонсультантПлюс».

³² Луговодство // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/луговодство> (дата обращения: 10.10.2024).



- уход за дерниной и травостоем лугов;
- улучшение луговых пастбищ;
- коренное улучшение — на месте старого травостоя создаются новый сенокос или пастбища из ценных кормовых трав, — последние приближают сенокосы и пастбища к пашням (сеянным сенокосам, в отличие от естественных сенокосов), на которых выращиваются кормовые культуры.

Важной характеристикой для луговодства выступают *хозяйственно-биологические характеристики видов растений*, позволяющие научно обосновать рациональные способы использования соответствующих земель, выделяемых либо под пастбища, либо под сенокосы, либо под комбинированное использование (чередование пастбища и сенокосов), а при необходимости посеять дополнительные растения.

Биологические особенности видов растений зависят от принадлежности их к *ботаническим семействам*: для территории Российской Федерации выделяется четыре основных семейства: 1) злаки (мятликовые); 2) бобовые; 3) разнотравье (группа семейств); 4) осоковые виды.

Произрастание видов растений тесно связано с указанной выше экологической классификацией. Например, в луговодстве лесной зоны на естественных травостоях наибольшее кормовое и средообразующее значение имеют многолетние виды злаковых трав и разнотравья с небольшим участием бобовых видов. В степной и полупустынной зонах, наряду со злаками, возрастает роль разнотравья и полукустарников как источника кормовой массы, что обусловлено как природными условиями этих зон, так и спецификой животноводства (овцы, козы, верблюды)³³.

Таким образом, под *луговодством* предлагается понимать: вид сельскохозяйственной деятельности (как основной, так и вспомогательной) в области растениеводства, направленной на создание кормовой базы для животноводства за счет поддержания естественного растительного травостоя, а для основной деятельности — также на улучшение последнего на пастбищах и сенокосах земель сельскохозяйственного назначения и земель иного назначения, на которых расположены луга.

В настоящее время сельское хозяйство движется по пути *интенсификации*, что полностью касается и луговодства.

Интенсификация должна быть направлена на улучшение свойств ценных дикорастущих видов растений при одновременном подавлении ядовитых растений, — доля последних в сене не должна превышать 1 % от общей массы трав.

Следует выделить две группы сельскохозяйственных **методов интенсификации**, предполагающих улучшение лугов:

- низкзатратного поверхностного улучшения лугов;
- коренного улучшения лугов.

³³ См.: Кутузова А. А. Указ. соч. С. 14.

Методы низкозатратного поверхностного улучшения лугов³⁴ позволяют в два раза улучшить качество травостоя лугов, среди них необходимо выделить следующие:

- 1) *внесение удобрений* — наиболее быстродействующий способ, основанный на научно обоснованных дозах внесения органических и неорганических удобрений. Основным фактором здесь выступает улучшение уровня питания трав посредством внесения извести, гипса, азотных и фосфорных удобрений, других минеральных и органических удобрений. Деятельность осуществляется с учетом Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (в части агрохимикатов), технических регламентов и государственных стандартов, к которым, в частности, относятся Технический регламент ЕАЭС «О требованиях к минеральным удобрениям»³⁵, ГОСТ Р 51520-99 «Государственный стандарт РФ. «Удобрения минеральные. Общие технические условия»³⁶; ГОСТ 34103-2017 Межгосударственный стандарт. «Удобрения органические. Термины и определения»³⁷. Использование агрохимикатов отслеживается в соответствии со ст. 15.2 указанного Закона по Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов;
- 2) *подсев ценными видами трав* — регулируется исключительно в рамках сельскохозяйственных наук с использованием сельскохозяйственной техники;
- 3) *снижение засоренности лугов* — предусматривает внесение пестицидов (прежде всего гербицидов), что осуществляется в рамках Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (в части пестицидов) в соответствии с научно обоснованными регламентами с отслеживанием по Федеральной государственной информационной системе прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов. Снижение засоренности предусматривают и профилактические мероприятия, чтобы устранить занос семян сорняков с посевным материалом или с органическими удобрениями. Также осуществляется скашивание или стравливание травостоев (до момента их созревания), чтобы не допустить сброс семян. Пастбища могут временно переводиться на укосный режим.

Применяются и другие методы интенсификации посредством низкозатратного поверхностного улучшения лугов: например, *омоложения лугов* (за счет рыхления почвы и других сельскохозяйственных приемов) и *улучшения водного режима* (за счет щелевания, благодаря накоплению влаги путем уменьшения поверхностного стока) и др.

³⁴ Методы представлены на основе предложенных А. А. Кутузовой (см.: Кутузова А. А. Указ. соч. С. 33—38).

³⁵ Принят Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30.11.2016 № 150 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>, 14.08.2024

³⁶ Принят и введен в действие постановлением Госстандарта России от 28.12.1999 № 778-ст. (М. : Стандартинформ, 2017).

³⁷ Введен в действие приказом Росстандарта от 10.08.2017 № 857-ст (М. : Стандартинформ, 2017).



Методы коренного улучшения лугов позволяют повысить продуктивность лугов в 3—7 раз в зависимости от зон страны, состояния угодий и состава растительности. С другой стороны, луга, требующие коренного улучшения, являются запущенными (в негативном смысле) и требуют вложения значительного количества сил и средств. Так, например, луга со слабой дерниной и наличием устойчивых сорных растений и кустарников (как один из методов), во-первых, требуют работ по расчистке кустарников, во-вторых, глубокой вспашки (в основном безотвальными орудиями) с внесением гербицидов, с выжиданием, пока сорняки и кустарники не отомрут, в-третьих, впоследствии подсеивания ценных видов трав и внесения соответствующих удобрений.

Для известкования кислых почв, свойственных для средней полосы России, необходимо внесение органических и минеральных, преимущественно фосфорных и калийных, удобрений. На бедных гумусовых почвах при улучшении лугов вносят органические удобрения: компосты навоза с опилками или соломой. При обработке почвы необходимо не допустить усиления водной эрозии. С этой целью обработку проводят поперек склона и т.д. Указанные методы разрабатываются сельскохозяйственными науками.

В процессе проведения работ необходимо руководствоваться федеральными законами «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О мелиорации земель» и др. Успех коренного улучшения лугов во многом зависит от правильного подбора травосмесей в зависимости от зоны, условий местоположения и целей их дальнейшего использования. Травосмеси следует составлять на основе сортов, включенных в Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию³⁸, руководствуясь при этом Федеральным законом «О семеноводстве».

Методы улучшения лугов в зависимости от их использования и сочетания позволяют выделить следующие системы ведения лугопастбищного хозяйства³⁹:

- 1) примитивная система («кормодобывание», по старой терминологии) — может быть представлена на двух уровнях использования — рациональном и «бесхозном»;
- 2) техногенная система — базируется на воздействии техногенных средств: подсев, поверхностное рыхление для омолаживания, щелевание, коренное улучшение (обработка почвы, затем залужение, т.е. образование травяного слоя на каком-либо участке). В этой системе режим питания обеспечивается только за счет плодородия почв и минерализации дернины;
- 3) минеральная система — применение удобрений на естественных и сохранившихся старосеяных травостоях и улучшенных ранее лугов;
- 4) химическая система — может применяться как технология по устранению засоренности травостоев с помощью гербицидов избирательного действия, а также в сочетании с последующим внесением удобрений и подсевом трав в естественные или старосеяные травостои;

³⁸ Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию. М. : Росинформагротех, 2023. Т. 1 : Сорта растений.

³⁹ Кутузова А. А. Указ. соч. С. 66—67.

- 5) органическая система — в хозяйствах животноводческого направления (при ограниченной площади пашни) может применяться как способ поверхностного внесения компоста или навоза на существующие травостои с преобладанием злаков, или как основное внесение при залужении, а также в сочетании с дополнительной подкормкой компостом, или как комбинированная система при сочетании с минеральными удобрениями;
- 6) биологическая система — на бобово-злаковых травостоях основное поступление азота обеспечивается за счет азотфиксации, а органические удобрения являются источником поступления фосфора, калия, кальция и микроэлементов;
- 7) интегрированная система — предполагает сочетание различных типов систем.

Система методов использования и улучшения лугов образует сельскохозяйственный режим использования лугов, которые при соответствующей правовой регламентации образуют соответствующие правовые режимы использования лугов.

Вопрос правового режима использования лугов становится актуальным, когда речь заходит о *государственной поддержке* освоения и использования лугов в соответствии с Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства», в том числе в рамках проводимых мероприятий по повышению плодородия почв (пп. 8 п. 1). Указанные методы нуждаются в правовом закреплении, с тем чтобы под них можно было определить и рассчитать объемы выделения государственных средств на различных основаниях, проконтролировать их освоение.

Как отмечается в литературе, «государство осуществляет поддержку мероприятий по сохранению и рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения на основе восстановления и повышения плодородия почв за счет выполнения комплекса мелиоративных, культуртехнических, агрохимических, агролесомелиоративных и организационных мероприятий с использованием современных достижений науки и техники... финансирование указанных мероприятий предусматривается осуществлять на долевой основе за счет средств федерального, областного бюджетов и внебюджетных источников. Предусматривается выделение субсидий на компенсацию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на приобретение минеральных удобрений»⁴⁰.

В качестве примера государственной поддержки следует привести Государственную программу Московской области «Сельское хозяйство Подмосковья» на 2023—2030 годы⁴¹. Как следует из паспорта государственной программы, в нее входят такие подпрограммы, как «Развитие отраслей сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Московской области» и «Вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие мелиорации», на реализацию которых выделены необходимые финансовые ресурсы.

Подводя итог рассуждениям, следует отметить следующие моменты: во-первых, приоритеты (принципы) аграрного и природоресурсного законодательства в отношении естественной растительности лугов нуждаются в правовом

⁴⁰ Матиgina Е. В., Михалева Т. Н. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (постатейный) // СПС «Консультант-Плюс».

⁴¹ Утв. постановлением Правительства Московской области от 04.10.2022 № 1075/35 // СПС «КонсультантПлюс».



закреплении, равно как и правовое разрешение конфликта соответствующих норм; во-вторых, требует развития собственно законодательство о луговодстве, в том числе посредством создания соответствующих нормативных актов на федеральном либо на региональном уровне, с учетом развития сельскохозяйственных наук по данной проблеме.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреев Н. Г.* Полеводство и луговое кормопроизводство // URL: http://www.mchsakha.ru/konsultacii/rasten/otr_080.htm.
2. Большая российская энциклопедия // URL: <https://bigenc.ru/c/lugovodstvo-c114e7?ysclid=lzqpzyzgeq858533296>.
3. Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию. — М. : Росинформагротех, 2023. — Т. 1 : Сорта растений. — 623 с.
4. *Кутузова А. А.* Лекции послевузовского образования по специальности 06.01.06 — луговодство, лекарственные и эфирно-масличные культуры. — М. : Угрешская типография, 2013. — 116 с.
5. Луговодство // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/луговодство>.
6. *Матигина Е. В., Михалева Т. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Методика эффективного освоения разновозрастных залежей на основе многовариантных технологий под пастбища и сенокосы и очередности возврата их в пашню в Нечерноземной зоне РФ / ВНИИ кормов имени В. Р. Вильямса. — М. : Угрешская типография, 2017. — 64 с.
8. Состояние и развитие луговодства в Российской Федерации / Федеральный центр сельскохозяйственного консультирования — подразделение Российской академии кадрового обеспечения АПК // URL: http://mcsx-consult.ru/sostoyanie_i_perspektivy_razvitiya_1?ysclid=m48300zrdp638648754.
9. *Шенников А. П.* Луговедение / отв. редактор Я. И. Сукачев. — Л. : Ленинградский гос. ун-т, 1941. — 511 с.