

## **Почему нельзя запрещать сельское лесоводство и принимать предлагаемые Минприроды России поправки к постановлению Правительства РФ от 21 сентября 2020 г. № 1509**

Принятое в 2020 году постановление Правительства РФ № 1509 устанавливает особенности обращения с лесами, расположенными на землях сельскохозяйственного назначения (далее - "сельского лесоводства"), в соответствии со статьей 123 Лесного кодекса РФ (допускающей существование таких лесов). Ключевые положения документа:

- уведомительный характер использования сельхозземель для лесоводства (достаточно подать уведомления в уполномоченные ведомства, чтобы можно было выращивать, сохранять и использовать свой лес);
- минимальная регуляторная и административная нагрузка на бизнес, владельцев и пользователей земельных участков, фермеров и сельхозпроизводителей в части, касающейся использования их земель для лесоводства;
- возможность как хозяйствования в уже существующих лесах, так и выращивания новых по усмотрению собственников земельных участков.

Потенциально постановление затрагивает около 76 миллионов гектаров заброшенных сельхозземель, пригодных для лесоводства (по оценке на 2019 год), в том числе около 30 млн га уже заросших лесом, и еще около 20 млн га зарастающих. Если в правильное лесное хозяйство будут вовлечены хотя бы эти 50 млн га, это в среднесрочной перспективе позволит выращивать до 300 млн м<sup>3</sup> древесины в год, и поддерживать в одном только секторе лесоводства до ста тысяч постоянных рабочих мест. Для сравнения: учтенные объемы заготовки древесины в России составляют сейчас около 220 млн м<sup>3</sup> в год, а общие, с учетом максимальных оценок лесного воровства - до 300 млн м<sup>3</sup> в год.

С начала 2021 года Минприроды России, а также некоторые другие федеральные чиновники и законодатели, добиваются изменения ключевых положений постановления 1509, в том числе:

- замены уведомительного характера использования сельхозземель для лесоводства на разрешительный;
- введения жестких ограничений по характеристикам земельных участков, по которым можно будет получить разрешение на наличие и использование леса;
- поднятия регуляторной и административной нагрузки на деятельность, связанную с сельским лесоводством, до максимально возможного (запретительного) уровня;
- в первоначальном варианте - запрета на воспроизводство лесов даже в тех случаях, когда их будет разрешено использовать.

Несмотря на резко отрицательные результаты публичного обсуждения поправок на специализированном портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (6265 голосов против при 8 голосах за) и отрицательное заключение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия, разработка поправок не прекращается, и их основные идеи остаются неизменными. 27 апреля 2022 года очередная редакция поправок была направлена аппаратом Правительства РФ для рассмотрения рабочими группами по реализации механизма "регуляторной гильотины" со сроком исполнения не позднее 12 мая 2022 года. Ниже объясняется, почему этого делать нельзя, и к каким крайне негативным последствиям может привести принятие таких поправок.



*Земли сельскохозяйственного назначения, заброшенные около двадцати лет назад и зарастающие лесом. Калужская область*

### Краткая история вопроса

**До 1918 года** граница между сельским хозяйством и лесоводством была весьма условной, поскольку многие распространенные в то время практики хозяйствования подразумевали чередование лесов и сельхозугодий как в пространстве, так и во времени (например, при подсечно-огневом земледелии), а местная лесная продукция (дрова и строительные материалы) была критически важным ресурсом для выживания сельских поселений и общин. Система разделения лесов по категориям и формам собственности была сложной и в историческом прошлом неоднократно менялась.

**1918 год.** Декретом "О лесах" произведено явное разделение понятий "леса" и "кустарные и древесные насаждения местного сельскохозяйственного назначения"; последние в основном предназначались для "расчистки или подсеки", удовлетворения местных потребностей в топливе и стройматериалах, но могли относиться и к защитным лесам, не подлежащим расчистке.

**1923 год.** Лесным кодексом РСФСР выделены леса местного значения из бывших подворных крестьянских владений, крестьянских, общественных и переселенческих лесных наделов, лесов сельских обществ и товариществ крестьян (с возможностью выделения небольших дополнительных площадей), для удовлетворения местных нужд и ведения хозяйства по упрощенным планам.

**1978 год.** Лесным кодексом РСФСР 1978 года установлена отдельная категория лесов - "колхозные леса" (к которым фактически приравнивались леса совхозов), использовавшиеся для нужд сельхозпредприятий или сельских поселений, и управлявшиеся либо ими самими, либо специализированными межхозяйственными лесхозами, часть которых дожила до 2006 года.

**1993 год.** Основами лесного законодательства РФ 1993 года сохранены бывшие колхозные и совхозные леса и их отдельный статус (как "лесов во владении колхозов, совхозов"); система управления этими лесами (получившими сборное название "сельские леса") принципиально не изменилась.

**1997 год.** Лесным кодексом РФ 1997 года также сохранены бывшие колхозные и совхозные леса (как "леса, ранее находившиеся во владении сельскохозяйственных организаций"), их отдельный статус и общие черты системы управления ими.

**2004 год.** Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ полномочия по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охрана, защита и воспроизводство, с 1 января 2005 года переданы органам государственной власти субъектов РФ.

**2006 год.** Новым Лесным кодексом РФ окончательно упразднена какая-либо отдельная система управления лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций и расположенных на землях сельскохозяйственного назначения (в период с 1 января 2007 по 1 июля 2019 гг. в Лесном кодексе отсутствовали какие бы то ни было упоминания об этих лесах).

**2013 год.** Поручение Президента РФ № 2039, п.1.6 "обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих: ... установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, не относящихся к землям лесного фонда".

**2018 год.** Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 538-ФЗ в Лесной кодекс РФ внесена новая статья 123 "Леса, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения" (вступила в силу с 1 июля 2019 года). Допускает существование лесов на сельхозземлях, но требует принятия подзаконного акта - постановления Правительства РФ. Остались противоречия между Лесным кодексом РФ (допускающим существование лесов на сельхозземлях) и Земельным кодексом РФ (не допускающим существование таких лесов - ч.2 ст.77, ч.1 и ч.4 ст.78).

**2019 год.** Поручение Президента РФ Пр-126, п.3.6 "принять меры, направленные на установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, предусмотрев возможность осуществления на землях такой категории всех видов использования лесов без необходимости изменения формы собственности на земельные участки и изменения категории земель".

**2020 год.** Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2020 года № 1509 "Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на

землях сельскохозяйственного назначения" - подзаконный акт к статье 123 Лесного кодекса РФ. Устанавливает уведомительный порядок использования земель сельхозназначения для лесоводства, основывается на идее минимизации регуляторной и административной нагрузки на сельскохозяйственный бизнес, землевладельцев и землепользователей.

**2021 год.** Подготовлена и размещена на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) первая редакция проекта поправок к постановлению Правительства РФ от 21 сентября 2020 года № 1509, изменяющая уведомительный порядок использования земель сельхозназначения для лесоводства на разрешительный, введение многочисленных оснований для отказа в даче такого разрешения (вплоть до грамматических ошибок в проекте), и жесткие ограничения по времени с обязательностью в конечном итоге уничтожения леса и расчистки земли. Регуляторная и административная нагрузка на бизнес, согласно этому проекту, поднята до максимально возможного (фактически запретительного) уровня. Впоследствии проект претерпел несколько изменений (например, из него убрали требования по грамматике), но запретительный характер сохранился.

**2022 год.** Поручение Президента РФ, опубликовано без номера: "проанализировать условия осуществления деятельности по выращиванию лесов на землях сельскохозяйственного назначения, которые не используются по целевому назначению, обеспечить ведение учета результатов такой деятельности и создание необходимых условий ее осуществления, в том числе в целях реализации климатических проектов, и при необходимости представить предложения о внесении соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации".

**2022 год.** Подготовлена и направлена в рабочие группы по "регуляторной гильотине" очередная редакция проекта поправок к постановлению Правительства РФ от 21 сентября 2020 года № 1509, сохранившая практически максимально возможный уровень регуляторной и административной нагрузки на бизнес, землевладельцев и землепользователей, а также комплекс коррупциогенных факторов.

**Примечание.** До начала нулевых годов XXI века однозначного разделения лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, на леса колхозов и совхозов и леса, самовольно выросшие на заброшенных сельскохозяйственных угодьях, не было. Существовала практика обращения заросших сельхозугодий в лес или возвращения в сельскохозяйственный оборот в зависимости от хозяйственной целесообразности, а также лесоразведения на наименее удобных и продуктивных сельхозземлях. Фактически эта практика прекратилась с исчезновением межхозяйственных (сельских) лесхозов и отдельной системы управления лесами на землях сельхозназначения после принятия федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ и нового Лесного кодекса РФ 2006 года.

## Ключевые замечания к проекту поправок к постановлению 1509

Ссылка на последнюю доступную редакцию проекта (от 27 апреля 2022 года):

[www.forestforum.ru/selles/poppravki\\_1509\\_apr\\_2022.pdf](http://www.forestforum.ru/selles/poppravki_1509_apr_2022.pdf)

### 1. Коррупциогенность

Рассматриваемый проект характеризуется множеством коррупциогенных факторов, в том числе (согласно классификации из Методики проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96) широтой дискреционных полномочий, выборочным изменением объема прав, трудновыполнимыми и (или) обременительными требованиями к гражданам и организациям, употреблением категорий оценочного характера и др. Некоторые примеры коррупциогенных положений проекта:

чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества: без каких-либо оснований на уровне закона (ст. 123 Лесного кодекса или иного) проект вводит фактический запрет на выращивание новых лесов на заброшенных землях сельхозназначения (если лес еще не занимает 75% площади земельного участка, не достиг высоты 5 м и сомкнутости крон 0,8-1, то получить разрешение будет нельзя - при этом в северной части Нечерноземья, где использование заброшенных земель для лесоводства наиболее актуально, сомкнутость крон 0,8 и более практически никогда не достигается в силу природно-климатических причин) - фактически под этот необоснованный запрет попадает не менее 80% заброшенных сельхозземель, заросших и зарастающих лесом, а с учетом того, что ключевой параметр (сомкнутость крон) определяется глазомерно - запрет может затронуть 90-95% соответствующих земельных участков;

ограниченность срока подачи уведомлений - "в течение одного года со дня вступления в силу настоящего постановления" (это означает, что те владельцы леса на сельхозземле, кто по каким угодно причинам не успеют подать в течение этого срока, навсегда или до смены собственника окажутся в состоянии правовой неопределенности и уязвимости);

невыполнимые (для крупных участков) требования к фотофиксации: с одной стороны - фотографирование должно проводиться из каждой поворотной точки границы, с другой - количество точек съемки не должно превышать 12;

неопределенность информации, которая должна быть включена в приложение № 1 к заявлению об использовании земельных участков в целях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения (например, должны указываться сведения о каждом отдельном хозяйственном выделе или усредненные по всему участку, что должно указываться в столбце "Лесной растительный покров", и т.д.).

Кроме того, коррупциогенным фактором являются трудновыполнимые или обременительные требования, которые выделены в следующий раздел.

## **2. Трудновыполнимые или обременительные требования, максимальная регуляторная и административная нагрузка на бизнес**

Проект вводит максимально возможное количество регуляторных ограничений и препятствий для использования земель сельскохозяйственного назначения в целях лесоводства. Несмотря на явно меньшие административные возможности и устойчивость большинства категорий владельцев участков сельхозземель, чем у крупного лесного бизнеса (компаний, арендующих участки земель лесного фонда для заготовки древесины), проект вводит для них такие же или даже более обременительные требования и ограничения.

В частности, вводятся следующие крайне обременительные процедуры:

1. Определение количественных и качественных характеристик насаждений с целью оформления и подачи заявления (т.е. еще до получения разрешения на лесоводство, когда еще неизвестно, будет ли это разрешение получено). На все это, включая процедуру подачи заявления, дается год (или в отдельных случаях два - в проекте есть внутренние противоречия). При этом даже лесоустройство на землях лесного фонда (включаящем получение примерно тех же характеристик - таксацию насаждений), которое в плановом порядке выполняется специализированным государственным учреждением в качестве основного вида деятельности, дается два года. Конкретные требования к процедуре и точности определения этих характеристик проектом не определены, но они должны удовлетворить уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений - то есть, скорее всего, будет требоваться соответствие привычным этому органу стандартам (которые определяются Лесостроительной инструкцией). Обеспечить это своими силами абсолютное большинство землевладельцев и землепользователей точно не сможет.

2. Проектом устанавливаются требования к разработке Проекта освоения лесов, аналогичные требованиям к лесопользователям, использующим лесные участки на землях лесного фонда для заготовки древесины, и к экспертизе Проекта освоения лесов - более жесткие, чем к таким лесопользователям. Составление Проекта освоения лесов - сложная административная процедура, представляющая немалую сложность даже для профессиональных лесопользователей с большими штатами специалистов по лесному хозяйству и лесопользованию (поэтому на практике даже крупнейшие компании лесного комплекса нередко прибегают к помощи внешних исполнителей, специализирующихся на лесочетных работах и составлении таких проектов). Для большинства сельскохозяйственных организаций, и тем более для крестьянских (фермерских) хозяйств, такая административная работа будет неисполнима своими силами, и будет стоить за пределами дорого при заказе ее сторонней организации. Требования к экспертизе для земель сельхозназначения предлагается установить даже более жесткие, чем для земель лесного фонда: проект предусматривает обязательность натурного обследования земельного участка, в то время как для земель лесного фонда оно не требуется (приказ Минприроды России от 30 июля 2020 года № 513).

3. Отвод и таксация лесосек с требованиями более жесткими, чем для обычных лесопользователей, работающих на землях лесного фонда. В частности, для сплошных и чересполосных постепенных рубок проектом устанавливается обязательность учета подлежащей заготовки древесины методом сплошного перечета, вне зависимости от

площади (для земель лесного фонда для тех же видов рубок Правилами заготовки древесины устанавливаются четыре возможных метода учета, в том числе многократно менее обременительные - ленточным пересчетом и двумя видами круговых площадок). Проект требует обязательной установки специальных столбов по всем углам лесосеки и инструментальной привязки к двум из них (для земель лесного фонда Правилами заготовки древесины требуется один такой столб с инструментальной привязкой).

4. Проектом предусматривается обязательность всего комплекса планово-отчетной документации, которая требуется от лесопользователей, использующих земли лесного фонда для заготовки древесины (включая лесные декларации, отчеты об использовании лесов, об охране лесов от пожаров, о защите лесов, о воспроизводстве лесов). Составление этих отчетов, с учетом их сложности и периодичности, является сложной задачей даже для крупных профессиональных лесопользователей, обладающих необходимым штатом специалистов для поддержания лесного документооборота. Для подавляющего большинства сельскохозяйственных организаций и тем более крестьянских (фермерских) хозяйств эта задача своими силами невыполнима - она потребует или найма дополнительных специалистов именно по лесному документообороту, или заключения договоров с внешними структурами для подготовки этой отчетности. Чаще всего это будут непосильные дополнительные затраты для сельскохозяйственных организаций и фермеров.

5. Обязательность проведения рубок большой площади (согласно проекту, "леса, распложенные на землях сельскохозяйственного назначения, отводятся в рубку полностью, если площадь их не превышает предельные (максимальные) размеры лесосек, определенные в соответствии с правилами заготовки древесины"). Это значительно снижает возможности эффективного хозяйственного планирования, в том числе проведения рубок в объемах, обусловленных хозяйственной целесообразностью и потребностями конкретных сельскохозяйственных предприятий (которым могут быть нужны в конкретный год меньшие объемы древесины и, соответственно, меньшие площади рубок). Кроме того, у малых сельскохозяйственных предприятий или крестьянских (фермерских) хозяйств может просто не быть достаточного количества техники и персонала, чтобы обеспечить рубку лесосеки предельного размера (обычно это 50 гектаров - запас древесины на такой лесосеке может в десятки раз превышать, например, годовую потребность одного сельского домовладения в дровах и мелких стройматериалах).

С учетом сложности и дороговизны, эти административные процедуры фактически являются запретительными для абсолютного большинства сельскохозяйственных организаций (кроме отдельных наиболее крупных), крестьянских (фермерских) хозяйств и граждан. При этом чаще всего запретительной будет не только совокупность из пяти перечисленных процедур, но и каждая из них по отдельности. Фактически это означает запрет на использование земель сельскохозяйственного назначения, в том числе заброшенных, для лесоводства и смежных видов деятельности.

### 3. Тяжелые негативные последствия в случае принятия проекта

Принятие проекта неизбежно приведет к целому комплексу негативных социально-экономических и экологических последствий, особенно чувствительных для жителей сельских районов, поселков и малых городов. К числу наиболее важных негативных последствий относятся следующие:

**1. Рост числа и площадей ландшафтных пожаров, частоты их перехода на поселения и объекты инфраструктуры.** Запрет на сельское лесоводство автоматически означает использование установленных постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 года № 1482 признаков неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению, к числу которых относятся наличие на этих землях леса или некоторых типичных лесных растений, отнесенных к сорнякам. А это, в свою очередь, означает крупные штрафы для владельцев земельных участков (до 700 тыс. руб. для юридических, и до 50 тыс. руб. для физических лиц), с возможностью последующего принудительного изъятия земли. Чтобы избежать штрафов и изъятия земли - собственники земли вынуждены выжигать молодые леса вместе с сухой прошлогодней травой, что даже сейчас является одной из значимых причин массовых ландшафтных пожаров, и станет еще более значимой в случае возврата запрета на сельское лесоводство.

**2. Усиление кризисной ситуации с дровами и простейшими (дешевыми) стройматериалами.** В настоящее время около 4-5 миллионов граждан России проживают в домах с дровяным отоплением, и около 15-20 миллионов - в ветхом преимущественно деревянном жилье, нуждающемся в постоянном ремонте. Для всех этих граждан дрова и простейшие стройматериалы являются жизненно важными ресурсами, предметами первой необходимости, наряду с едой и одеждой. Обеспечить потребность людей в них за счет лесов, расположенных на землях лесного фонда, во многих районах страны невозможно из-за радикально выросшей за последние несколько лет регуляторной и административной нагрузки на лесной бизнес (в основном связанной с оборотом древесины). Штраф до 700 тыс. руб. и возможное изъятие лесовоза стоимостью по меньшей мере в несколько миллионов рублей за формальные нарушения при оформлении документов на перевозку - слишком высокие риски, чтобы заниматься бизнесом с низкой рентабельностью типа обеспечения дровами сельского населения. Пока ситуацию во многом спасают именно леса на землях сельхозназначения, хозяйство в которых еще не настолько зарегулировано - но предлагаемый запрет может создать угрозу не только благополучию, но и (в случае с дровами) жизни по меньшей мере нескольких тысяч человек.

**3. Снижение уровня продовольственной безопасности.** Достижения российского сельского хозяйства последних двух десятилетий (в том числе обеспечение в целом сбалансированного потребления основных продуктов питания и превращение страны в мощного экспортера зерна и ряда других важнейших видов сельхозпродукции) во многом связаны с эффективным вложением сил и средств в обработку наиболее подходящих для сельского хозяйства земель. Неэкономические методы увеличения площадей сельхозземель, в том числе за счет принуждения собственников к уничтожению и расчистке лесов, вынудят рассредоточить вкладываемые в сельское хозяйство средства, в том числе государственные субсидии, на значительно большую площадь, что неизбежно приведет к ухудшению хозяйства на лучших землях у наиболее эффективных собственников. Это



неизбежно приведет к повторению ситуации, наблюдавшейся после целинно-кукурузных аграрных авантюр прошлого века, приведших к максимальным площадям обрабатываемых сельхозземель - но одновременно и к необходимости ежегодного импорта огромных объемов зерна, и к невозможности обеспечения сбалансированного питания всего населения.

**4. Ускорение вымирания и забрасывания сельских поселений и целых сельских районов**, особенно в Нечерноземье. Критически важной проблемой для большинства сельских поселений и районов является безработица, обуславливающая в среднем низкий уровень жизни, социальную дезориентацию населения и бегство его наиболее активной части в города. Современное сельское хозяйство из-за его высокой механизации, повышения производительности труда и требований к квалификации работников, уже не может обеспечить тот уровень занятости сельского населения, который был характерен даже для конца прошлого века, и тем более для предыдущих эпох. Поэтому для обеспечения приемлемого уровня занятости в еще живых сельских поселениях необходимо использовать все сколько-нибудь крупные возможности. Развитие сельского лесоводства - это одна из крупнейших таких возможностей: если вовлечь в правильное лесное хозяйство хотя бы 50 млн га заброшенных сельхозземель (это примерно две трети от их общей площади сейчас, и около половины от их площади, прогнозируемой к началу 30-х годов) - это позволит в среднесрочной перспективе выращивать до 300 млн м<sup>3</sup> древесины в год, т.е. больше, чем ее сейчас заготавливается официально во всех российских лесах, и поддерживать до ста тысяч постоянных рабочих мест в одном только секторе лесоводства. Предлагаемый запрет практически полностью убьет эту возможность.

**5. Невозможность выполнения наиболее перспективных лесоклиматических проектов.** Есть всего три направления деятельности, способных привести к реальному увеличению поглощающей способности российских лесов на несколько сотен миллионов тонн CO<sub>2</sub>-эквивалента в год каждое:

сохранение диких лесов (малонарушенных лесных территорий), являющихся важнейшим наземным хранилищем ранее связанного растительностью углерода;

уменьшение масштабов лесных пожаров и связанных с ними выбросов парниковых газов и аэрозолей;

лесоразведение на ранее безлесных землях или придание статуса управляемых самовольно выросшим на них лесам (а самые большие площади таких земель - это как раз заброшенные земли сельскохозяйственного назначения, они в десятки раз больше следующей по размеру категории - земель запаса).

Для выполнения целей Стратегии низкоуглеродного развития Российской Федерации необходимо в каком-то сочетании действовать по всем трем этим направлениям. При этом именно для лесоклиматических проектов (прямо монетизируемой части общего сокращения выбросов и увеличения поглощающей способности) лесоразведение является самым простым и доказуемым видом деятельности. Запрет на сельское лесоводство сделает цели Стратегии низкоуглеродного развития Российской Федерации в целом невыполнимыми (особенно с учетом роста масштабов ландшафтных пожаров, связанного с этим запретом); при этом наибольший урон будет нанесен именно лесоклиматическим проектам.