

**Рекомендации**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по вопросу повышения эффективности развития**  
**сельского лесоводства на неиспользуемых землях**  
**сельскохозяйственного назначения**

2 июля 2024 года

г. Москва

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и устойчивому развитию обсудили вопросы повышения эффективности развития сельского лесоводства на неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения (далее – мероприятие, обсуждение).

В обсуждении приняли участие члены Общественной палаты, Общественного совета при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти, общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды, сельскохозяйственных товаропроизводителей, научного и экспертного сообществ.

В рамках мероприятия участники обсудили проблемы правового регулирования отношений, связанных с использованием лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, предложили конкретные меры, направленные на создание благоприятных условий развития сельского лесоводства на таких территориях.

По состоянию на 1 января 2022 года, по данным субъектов Российской Федерации, площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения составляла 44,94 млн гектаров (11,9% общей площади земель сельскохозяйственного назначения в стране)<sup>1</sup>. Данные сельскохозяйственной переписи<sup>2</sup>, проводившейся в 2016 году, позволяют сделать вывод о том, что почти

---

<sup>1</sup> <https://cctmex.ru/upload/iblock/95a/dp78ws0hmayqbeg9ufhokdb97ceruhm4.pdf>

<sup>2</sup> <https://rosstat.gov.ru/vshp/2016>

17,7 млн гектаров невостробованных земель находятся в собственности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Указанные земли практически не участвуют в социально-экономическом развитии сельских территорий, но при этом являются источником серьезных угроз.

Так, например, на протяжении последних лет Федеральное агентство лесного хозяйства фиксирует увеличение масштаба лесных пожаров, в том числе и на невостробованных землях сельскохозяйственного назначения<sup>3</sup>. Только за первое полугодие 2024 года в России отмечено более 5,5 тыс. лесных пожаров<sup>4</sup>. Пройденная огнем площадь превысила 3 млн гектаров, тогда как за аналогичный период 2023 года площадь лесных пожаров достигала 4,3 млн гектаров – примерно на треть больше показателей 2022 года (3,3 млн гектаров)<sup>5</sup>. Вместе с тем из-за пожаров, по мнению экспертов<sup>6</sup>, в воздухе увеличивается концентрация мелкодисперсных частиц (PM2.5), содержащих соединения тяжелых металлов, аллергенов, бактерий, выхлопных газов, сажи и других продуктов горения. Указанные взвешенные частицы представляют наиболее существенный вред для здоровья человека, так как из-за своих микроразмеров могут длительное время находиться в воздухе во взвешенном состоянии и практически не оседать.

В связи с этим видится важным эффективное вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие мелиоративного комплекса. Так, в рамках соответствующей государственной программы к концу 2031 года запланировано вовлечение в оборот не менее 13,2 млн гектаров земель сельскохозяйственного назначения<sup>7</sup>. Однако, по предварительным оценкам участников мероприятия, даже с учетом дополнительного резерва около 30 млн гектаров заброшенных земель сельскохозяйственного назначения

---

<sup>3</sup> [https://rosleshoz.gov.ru/rates/forest\\_fires/land](https://rosleshoz.gov.ru/rates/forest_fires/land)

<sup>4</sup> <https://www.vesti.ru/article/4036324>

<sup>5</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/6186404?ysclid=lyx1ww4eny938149003>

<sup>6</sup> <https://iz.ru/1382127/olga-kolentcova-mariia-nediuk/dushnaia-trevoga-kakie-opasnye-chastitcy-napolnili-vozdukh-moskvy-iz-za-pozharov?ysclid=lyx252qmc408142748>

<sup>7</sup> Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731.

так и останутся неиспользуемыми и не будут включены в сельскохозяйственный оборот.

Представляется, что развитие лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения будет способствовать эффективному использованию заброшенных сельхозземель и минимизации экологических рисков.

В последние годы в лесное и земельное законодательство Российской Федерации внесены существенные изменения, предусматривающие возможность осуществления деятельности по сельскому лесоводству. Однако ряд вопросов остаются актуальными.

Так, благодаря внесенным в Лесной кодекс Российской Федерации в 2018 году изменениям<sup>8</sup>, на землях, не относящихся к землям лесного фонда, в том числе землях сельскохозяйственного назначения, стало возможным нахождение лесов<sup>9</sup>. Согласно принятым поправкам, особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на таких землях, устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>10</sup>.

В связи с этим в 2020 году Правительство Российской Федерации упростило правила использования заросших лесов на землях сельскохозяйственного назначения, предоставив владельцам земельных участков на таких землях возможность их использования с целью развития лесного хозяйства и установив уведомительный порядок такого использования, тем самым сократив регуляторную нагрузку на осуществление соответствующей деятельности<sup>11</sup>.

В то же время, по информации участников мероприятия, за первые 15 месяцев такого регулирования уполномоченным органом исполнительной власти получено 2 487 заявлений от собственников земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, желающих вести лесное хозяйство на таких

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий».

<sup>9</sup> Часть 1 статьи 6 Лесного кодекса Российской Федерации.

<sup>10</sup> Часть 2 статьи 123 Лесного кодекса Российской Федерации.

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения».

землях, в отношении 10 116 земельных участков общей площадью 552,73 тыс. гектаров. Указанное способствовало уменьшению общей площади использования таких земель по их прямому назначению и ограничению возможности изъятия земельных участков из таких земель у их собственников, которые не используют указанные земли по целевому назначению.

В связи с этим Правительством Российской Федерации были внесены изменения в установленное ранее регулирование использования лесов на землях сельскохозяйственного назначения<sup>12</sup>. В частности, в соответствии с принятыми поправками к лесам, расположенным на землях сельскохозяйственного назначения, стали относиться лесные насаждения и (или) древесно-кустарниковая растительность площадью более 0,5 гектаров, с деревьями высотой более 5 метров и лесным растительным покровом, составляющим более 75% площади земельного участка, с показателями сомкнутости крон древесного и кустарникового яруса 0,8 – 1 при одновременном наличии указанных признаков. Кроме того, установлена обязанность по составлению плана освоения лесов<sup>13</sup>, подаче лесной декларации, предоставлению отчетов об использовании лесов, об охране лесов от пожаров, о защите лесов, о воспроизводстве лесов и лесоразведении<sup>14</sup>, а также установлен запрет на использование леса для создания и эксплуатации лесных плантаций<sup>15</sup>.

Помимо этого, установлен разрешительный порядок использования лесов на землях сельскохозяйственного назначения вместо ранее действующего

---

<sup>12</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2022 года № 1043 «О внесении изменений в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения».

<sup>13</sup> Пункт 11 изменений, которые вносятся в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2022 года № 1043.

<sup>14</sup> Пункт 12 изменений, которые вносятся в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2022 года № 1043.

<sup>15</sup> Пунктом 3 изменений, которые вносятся в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2022 года № 1043, создание лесных плантаций и их эксплуатация исключены из целей использования лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения.

уведомительного<sup>16</sup>.

По мнению участников мероприятия, указанные изменения создали препятствия для устойчивого развития лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения и привели к значительным трудностям для владельцев земельных участков на таких землях, стремящихся развивать лесное хозяйство.

В связи с этим участники мероприятия предложили проанализировать регуляторную нагрузку на осуществление деятельности по ведению сельского лесоводства и пересмотреть действующее правовое регулирование в данной сфере с целью ее снижения.

Так, лесным законодательством Российской Федерации установлено<sup>17</sup>, что леса, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения, подлежат освоению с соблюдением целевого назначения таких земель.

По целевому назначению, согласно земельному законодательству Российской Федерации<sup>18</sup>, земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания агролесомелиоративных насаждений, агрофитомелиоративных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства).

Вместе с тем в составе таких земель выделяются<sup>19</sup> сельскохозяйственные угодья, земли, занятые в том числе<sup>20</sup> зданиями, сооружениями, насаждениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки

---

<sup>16</sup> Пункт 6 изменений, которые вносятся в Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2022 года № 1043.

<sup>17</sup> Часть 1 статьи 123 Лесного кодекса Российской Федерации.

<sup>18</sup> Пункт 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации.

<sup>19</sup> Пункт 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации.

<sup>20</sup> Внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, агролесомелиоративными насаждениями, агрофитомелиоративными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми в целях осуществления прудовой аквакультуры), объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, в случаях, предусмотренных федеральными законами, нестационарными торговыми объектами, а также жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, либо на земельных участках, предназначенных для ведения гражданами садоводства для собственных нужд.

сельскохозяйственной продукции.

Однако участники обсуждения отметили, что положения земельного законодательства Российской Федерации не предусматривают возможности использования земель сельскохозяйственного назначения в целях воспроизводства и использования лесов<sup>21</sup>.

В утвержденном с учетом поручения Президента Российской Федерации о принятии мер, направленных на установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, без необходимости изменения формы собственности на земельные участки и изменения категории земель<sup>22</sup>, Положении об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения<sup>23</sup>, предусматривается возможность использования лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, в целях, предусмотренных лесным законодательством Российской Федерации<sup>24</sup>. Вместе с тем участники мероприятия подчеркнули, что отсутствие соответствующей нормы в земельном законодательстве Российской Федерации<sup>25</sup>, даже при наличии приведенных выше положений, подтверждает приоритет сохранения категорий земель при принятии решения о возможности использования земель сельскохозяйственного назначения для ведения лесного хозяйства.

Помимо этого, участники обсуждения обратили внимание, что, в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков<sup>26</sup>, земельные участки с видом разрешенного использования «сельскохозяйственное использование» могут использоваться для ведения

---

<sup>21</sup> Заготовка древесины, создание лесных плантаций и их эксплуатация, выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, семян) и другое.

<sup>22</sup> Подпункт «б» пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 29 января 2020 года № Пр-126. / URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62700>.

<sup>23</sup> Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения».

<sup>24</sup> Пункты 1 - 8, 10, 10.1, 13 - 15 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации.

<sup>25</sup> Статьи 77 и 78 Земельного кодекса Российской Федерации.

<sup>26</sup> Утвержден приказом Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412.

сельского хозяйства, включающего в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 1.1 – 1.20<sup>27</sup>, в том числе размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем деятельность по заготовке, первичной обработке и вывозу древесины и недревесных лесных ресурсов, охрана и восстановление лесов и иные цели, включающее в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 10.1 – 10.4<sup>28</sup>, не предусмотрены в качестве видов разрешенного использования земельного участка сельскохозяйственного назначения.

В связи с изложенным участниками мероприятия предложено рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в земельное законодательство Российской Федерации в части закрепления возможности использования земель сельскохозяйственного назначения в целях воспроизводства и использования лесов, а также в классификатор видов разрешенного использования земельных участков<sup>29</sup> в части расширения видов разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения за счет включения деятельности по заготовке, первичной обработке и вывозу древесины и недревесных лесных ресурсов, охраны и восстановления лесов.

Также в ходе обсуждения участники положительно оценили концепцию внесенного на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона<sup>30</sup>, направленного на создание правовых оснований для реализации на территории Российской Федерации климатических проектов в лесах на землях различных категорий,

---

<sup>27</sup> Растениеводство, выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур, овощеводство, выращивание тонизирующих, лекарственных, цветочных культур, садоводство, виноградарство, выращивание льна и конопли, животноводство, скотоводство, звероводство, птицеводство, свиноводство, пчеловодство, рыбоводство, научное обеспечение сельского хозяйства, хранение и переработка сельскохозяйственной продукции, ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках, питомники, обеспечение сельскохозяйственного производства, сенокосение, выпас сельскохозяйственных животных.

<sup>28</sup> Заготовка древесины, лесные плантации, заготовка лесных ресурсов, резервные леса.

<sup>29</sup> Утвержден приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412 (зарегистрирован в Минюсте России 15 декабря 2020 года, регистрационный № 61482).

<sup>30</sup> Проект федерального закона № 566540-8 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» (в целях создания правовых оснований для реализации на территории Российской Федерации климатических проектов в лесах). / URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/566540-8>.

обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов. В указанных целях в законопроекте предлагается дополнить Лесной кодекс Российской Федерации отдельной главой «Лесоклиматические проекты», а также определить открытый перечень мероприятий, которые могут быть осуществлены в рамках лесоклиматических проектов.

Отмечая актуальность и значимость рассматриваемого законопроекта, участники обсуждения тем не менее обеспокоены, что в рамках указанной концепции авторами проекта федерального закона не предусмотрена возможность реализации таких проектов на землях сельскохозяйственного назначения. По мнению участников мероприятия, возвращение в традиционный сельскохозяйственный оборот большинства выбывших земель сельскохозяйственного назначения представляется маловероятным ввиду наличия объективных причин, в том числе по причине наличия таких земельных участков, как низкопродуктивные, мелкоконтурные, эродированные, удаленные, труднодоступные, а также земельных участков, расположенных в районах рискованного земледелия. Однако такие земли представляют собой важный земельный ресурс, который можно использовать как для осуществления новых перспективных видов экономической деятельности (например, лесоводство и агролесоводство), так и для обеспечения потребностей населения жизненно важными ресурсами. Отдельного внимания заслуживают вопросы использования таких земель для выращивания полезационных и противоэрозионных лесополос для повышения урожайности сельскохозяйственных культур и, как следствие, обеспечения продовольственной безопасности страны<sup>31</sup>.

В связи с изложенным участниками предложено рассмотреть возможность внесения на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации поправок в указанный проект федерального закона в части установления возможности реализации лесоклиматических проектов в том числе

---

<sup>31</sup> Подпункт «а» пункта 19 Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 20.

и на землях сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, в целях проведения всесторонней и эффективной политики по использованию земель сельскохозяйственного назначения, а также стимулирования развития лесного хозяйства на таких землях в ходе обсуждения участниками было предложено проработать вопрос о закреплении в Положении о Минсельхозе России<sup>32</sup> функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере лесоводства на сельскохозяйственных землях.

Также участники мероприятия предложили создать рабочую группу, состоящую из представителей заинтересованных федеральных органов законодательной и исполнительной власти, профильных общественных объединений, сельскохозяйственных товаропроизводителей, образовательных и научных организаций, иных институтов гражданского общества, в целях выработки предложений по развитию лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения, а также для обсуждения наиболее проблемных вопросов по использованию таких земель для производства продукции лесоводства и инициатив, направленных на их решение.

Участники мероприятия убеждены, что принятие мер правового и регуляторного характера, направленных на сохранение и воспроизводство лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, не относящихся в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации к особо ценным<sup>33</sup>, будет способствовать увеличению поглощающей способности лесов, а, следовательно, реализации Указа Президента Российской Федерации<sup>34</sup> о сокращении выбросов парниковых газов, социально-экономическому развитию регионов России, а также позволит снизить риски возникновения лесных пожаров.

На основании вышеизложенного, с учетом необходимости вовлечения в

---

<sup>32</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 года № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации».

<sup>33</sup> Пункт 4 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации.

<sup>34</sup> Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 года № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов».

оборот неиспользованных земель сельскохозяйственного назначения, в том числе за счет развития на них сельского лесоводства как важного элемента экономической эффективности сельского хозяйства, Общественная палата рекомендует:

**Правительству Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации** рассмотреть возможность инициирования разработки и внесения в установленном порядке на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

– проекта федерального закона, предусматривающего закрепление в статьях 77 и 78 Земельного кодекса Российской Федерации возможности использования земель сельскохозяйственного назначения в целях воспроизводства и использования лесов;

– поправок в проект федерального закона № 566540-8 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» в части установления возможности реализации лесоклиматических проектов в том числе и на землях сельскохозяйственного назначения.

**Министерству сельского хозяйства Российской Федерации** рассмотреть возможность создания рабочей группы по развитию лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения при участии представителей заинтересованных федеральных органов законодательной и исполнительной власти, профильных общественных объединений, сельскохозяйственных товаропроизводителей, образовательных и научных организаций, иных институтов гражданского общества.

**Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии** рассмотреть возможность внесения изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, предусматривающих возможность использования земель сельскохозяйственного назначения для деятельности по заготовке, первичной обработке и вывозу древесины и недревесных лесных ресурсов, охраны и восстановления лесов.