

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Куликова Ольга Валентиновна
Доцент, кандидат юридических наук,
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»,
г. Саратов,
профессор кафедры земельного и экологического права

ON THE LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORESTS FOR AGRICULTURE

Kulikova Olga Valentinovna
Associate Professor, Candidate of Law,
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Saratov State Law Academy",
Saratov,
Professor of the Department of Land and Environmental Law

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования в сфере использования лесов для ведения сельского хозяйства. Проанализированы составляющие элементы сельскохозяйственной деятельности в лесах, основания ее осуществления, права и обязанности граждан и юридических лиц, использующих леса для ведения сельского хозяйства. Раскрыты особенности осуществления рассматриваемого лесопользования на территории Саратовской области.

ANNOTATION

The article deals with the legal regulation of the use of forests for agriculture. The components of agricultural activity in forests, the grounds for its implementation, the rights and obligations of citizens and legal entities using forests for agriculture are analyzed. Features of implementation of the considered forest management in the territory of the Saratov region are revealed.

Ключевые слова: лес; ведение сельского хозяйства; сельскохозяйственная деятельность; договор аренды лесного участка для использования его в целях ведения сельского хозяйства; предоставление лесных участков в безвозмездное пользование; сервитут; проект освоения лесов.

Keywords: forest; agriculture; agricultural activities; lease of forest land for use in agriculture; the provision of forest land for free use; easement; forest development project.

Лес необходимо рассматривать в качестве «кладовой самых разнообразных лесных ресурсов». Речь в данном случае идет не о древесине как об основном источнике массово заготавливаемого сырья, а иных не таких популярных ресурсах.

Еще в 1990 году исследователи в области лесного права указывали, что «время, когда лес рассматривался в основном как источник получения древесины, отступает в прошлое. На первый план в качестве важнейшего фактора интенсификации производства в лесной промышленности и лесном хозяйстве выдвигается задача комплексного использования всех ресурсов и полезных свойств леса» [1, с. 14].

В лесном хозяйстве принято различать пищевые, технические, лекарственные, медоносные и кормовые растительные ресурсы [2]. Для ведения сельского хозяйства главным образом используются кормовые и медоносные лесные ресурсы, представляющие интерес в животноводстве и пчеловодстве. Вместе с тем практика показывает, что иногда использование лесов в аграрных целях не имеет никакого

отношения к растительным лесным ресурсам. Она направлена на выращивание сельскохозяйственных культур, первичную переработку сельскохозяйственной продукции и т.д.

Допускаемая к осуществлению в лесах сельскохозяйственная деятельность полностью не определяется, т.е. к ней может относиться любое адаптированное к лесному хозяйству сельскохозяйственное производство. Так, в части 1 статьи 38 Лесного Кодекса Российской Федерации закреплено, что леса могут использоваться для ведения сельского хозяйства (сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, пчеловодства, северного оленеводства, пантового оленеводства, товарной аквакультуры (товарного рыбоводства), выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности) [3, ст. 38].

Необходимо, на наш взгляд, определить, что собой представляет сельскохозяйственная деятельность. Нормативно закрепленного понятия, к сожалению, на сегодняшний день нет. Верным является рассмотрение такой деятельности как вида

предпринимательской деятельности, т.е. деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, а также оказанию услуг с целью обеспечения населения отечественными продовольственными товарами, а промышленности – сырьем.

Основополагающим источником, устанавливающим правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере сельского хозяйства, является Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [4]. Статья 4 данного нормативного акта закрепляет понятие сельскохозяйственного производства. Таковым признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг.

Однако, использование лесов для ведения сельского хозяйства обусловлено целевым назначением земель, на которых они располагаются. Так, на землях лесного фонда оно допускается только при условии совместимости с интересами лесного хозяйства. В связи с этим Лесной кодекс закрепляет положение о возможности размещения ульев и пчеловодства, возведение изгородей, навесов и других некапитальных строений, сооружений, предназначенных в том числе для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

Данная норма не позволяет осуществлять в рамках использования лесов для ведения сельского хозяйства промышленную переработку сельскохозяйственной продукции.

Утвержденными Приказом Минприроды России правилами [5, п. 13] определено, что для сенокосения должны использоваться земли, предназначенные для лесовосстановления (вырубки, гари, редины, пустыри, прогалины и другие), до проведения на них лесовосстановления. В необходимых случаях для сенокосения могут использоваться пригодные для этой цели участки малоценных лесных насаждений, не намеченные под реконструкцию. Для выпаса сельскохозяйственных животных должны использоваться нелесные земли, а также вырубки, редины, прогалины и другие земли до проведения на них лесовосстановления. Осуществление сельскохозяйственной деятельности в ряде случаев запрещается. Такой запрет обусловлен необходимостью ограничения антропогенного воздействия на окружающую среду. Так, запрещено использовать для ведения сельского хозяйства земли, занятые лесными культурами, естественными молодняками ценных древесных пород, селекционно-лесосеменных, сосновых, елово-пихтовых, ивовых, твердолиственных, ореховых плантаций, с проектируемыми мероприятиями по содействию естественному лесовосстановлению и лесовосстановлению хвойными и твердолиственными породами, с легкоразмываемыми и развеиваемыми почвами.

Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов [3, ст. 11].

Действующее лесное законодательство (статья 38 Лесного кодекса Российской Федерации) закрепляет основания осуществления рассматриваемой деятельности. Так, граждане, юридические лица осуществляют использование лесов для ведения сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков. Для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд лесные участки предоставляются в безвозмездное пользование или устанавливается сервитут.

Договор аренды лесного участка для использования его в целях ведения сельского хозяйства заключается на срок от десяти до сорока девяти лет [3, ст. 72] по результатам торгов на право заключения такого договора, которые проводятся в форме открытого аукциона или открытого конкурса [6].

В соответствии с правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг [7] принят Административный регламент предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование [8].

Договор безвозмездного пользования лесным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов на основании заявления заинтересованного лица. Допускается заключение договора безвозмездного пользования лесным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, с гражданами и юридическими лицами в случае отсутствия сведений о них в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений.

Результатом предоставления государственной услуги является принятие решения уполномоченным органом о предоставлении в пределах земель лесного фонда лесного участка в безвозмездное пользование (далее - решение) и заключение договора о предоставлении в пределах земель лесного фонда лесного участка в безвозмездное пользование либо отказ в предоставлении лесного участка в безвозмездное пользование и возврат заявителю представленных документов.

Срок предоставления государственной услуги при получении заявления уполномоченным органом по почте, электронной почте, через Портал или непосредственно от заявителя, не должен

превышать тридцати дней со дня регистрации уполномоченным органом заявления о предоставлении в пределах земель лесного фонда лесного участка в безвозмездное пользование. Срок выдачи (направления) договора безвозмездного пользования лесным участком и акта приема-передачи составляет один рабочий день с момента их подписания со стороны уполномоченного органа.

Сервитут может быть установлен решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения без изъятия земельных участков (публичный сервитут) [9, ст. 23].

Публичный сервитут может устанавливаться, в частности, для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям, для использования земельного участка в целях аквакультуры (рыбоводства).

Сервитут, публичный сервитут должны устанавливаться и осуществляться на условиях, наименее обременительных для использования земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием.

Осуществление видов деятельности в сфере ведения сельского хозяйства является способом освоения лесов. Лесной кодекс Российской Федерации [3, ст. 12] устанавливает комплексный подход к освоению лесов, предполагающий организацию использования лесов, создание и эксплуатацию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, по охране, использованию объектов животного мира и водных объектов. Такой подход должен находить отражение в соответствующих региональных законах и в оформлении договорных отношений по использованию лесных участков.

Граждане, юридические лица, использующие леса для ведения сельского хозяйства, обязаны составлять проект освоения лесов в соответствии с частью 1 статьи 88 Лесного кодекса Российской Федерации.

Так, в подраздел «Ведение сельского хозяйства» включаются следующие сведения: - основные проектируемые параметры использования лесов для ведения сельского хозяйства и нормативы в соответствии с лесохозяйственным регламентом; - обоснование и характеристика проектируемых видов и объемов мероприятий по ведению сельского хозяйства, характеристика проектируемых технологий; - ведомость лесотаксационных выделов, в которых проектируются мероприятия по ведению сельского хозяйства, и их пространственное размещение (тематическая лесная карта) [10].

Проект освоения лесов разрабатывается на срок не более 10 лет, но при этом срок действия проекта освоения лесов не должен превышать срок действия соответствующего договора аренды лесного участка, лесохозяйственного регламента лесничества.

Кроме рассмотренной обязанности граждане, юридические лица, использующие леса для ведения сельского хозяйства, должны:

- осуществлять меры санитарной безопасности в лесах, в том числе санитарно-оздоровительные и профилактические мероприятия по защите лесов;
- соблюдать условия договора аренды лесного участка (договора безвозмездного пользования);
- соблюдать требования правил пожарной безопасности в лесах;
- подавать ежегодно лесную декларацию;
- представлять отчет об использовании лесов;
- представлять отчет об охране лесов от пожаров.

Необходимо остановиться на рассмотрении вопросов по использованию лесов для ведения сельского хозяйства на территории Саратовской области. Природно-климатические условия в целом благоприятны для произрастания лесной растительности, но резкие отклонения погодных условий в отдельные годы от средних показателей особенно сильно сказываются на молодняках и лесных культурах. На 1 января 2018 года площадь лесов Саратовской области составила 735,3 тыс. га, из которых защитные леса 735,3 тыс. га, в том числе на землях лесного фонда 671,1 тыс. га, на землях обороны и безопасности 20,2 тыс. га, на землях населенных пунктов 8,0 тыс. га, на землях особо охраняемых природных территорий 26 тыс. га, на землях иных категорий 10,4 тыс. га [11, п. 1.6.].

К одной из сильных сторон социально-экономического положения Саратовской области относится, в частности, высокая доля области в производстве отдельных видов сельскохозяйственной продукции (зерновые и масличные культуры, тепличное овощеводство, мясо, молоко в России).

Для более продуктивного использования имеющихся на территории области площадей сельскохозяйственных угодий необходимо проведение комплекса мероприятий по улучшению агротехники возделывания пахотных земель и ряда мероприятий по поверхностному и коренному улучшению сенокосов и пастбищ.

Улучшение ведения сельскохозяйственного производства предусматривается за счет внесения органических и минеральных удобрений, соблюдения агротехники возделывания сельскохозяйственных культур, внедрения современной техники и недопущения потерь при уборке и хранении выращенного урожая. Проведение сельскохозяйственных работ должно выполняться под руководством или при консультации опытных агрономов, опираться на передовой опыт сельскохозяйственных предприятий и имеющиеся научные рекомендации.

По своей продуктивности пастбища стоят на более низком уровне, чем сенокосные угодья. Их низкая продуктивность обусловлена не только природными факторами (засоленность, бедные песчаные почвы, заболоченность, засушливость климата и т. п.), но и чрезмерными нерегулируемыми нагрузками при выпасе скота, отсутствием своевременных культурных агротехнических приемов. Все это привело к уплотнению почвы, ухудшению кормовых условий, изреживанию травостоя и вырождению его видового состава, зарастанию несъедобной для скота растительностью.

Основу кормовой базы пчеловодства составляют естественные древесно-кустарниковые насаждения, поляны, прогалины, лесозащитные насаждения и растительность сельскохозяйственных предприятий. Пасеки могут также располагаться среди полей медоносных культур, цветущих в разное время.

Следует признать, что в современном обществе действительное осознанное рациональное использование природных ресурсов является идеалом, к достижению которого стремится общество. Природопользователь далеко не всегда реализовывает свои права на землю, лес, водный объект способом, учитывающим принципы экологической обоснованности и рациональности. Для достижения желаемого государству приходится вводить систему общих для всех нормативно закреплённых мер воздействия на природопользователя, стимулирующих рациональное использование природных ресурсов.

Список литературы

1. А.Б. Бронина, О.И.Крассов. Работникам леса. Правовые вопросы. - М., 1990.
2. Л.К. Поздняков. Лесное ресурсоведение. Новосибирск. 1973 – URL: <https://www.booksite.ru> (дата обращения 17.03.2021).
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 09.03.2021) [Электронный ресурс] – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
4. О развитии сельского хозяйства [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ, ред. от 15.10.2020 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
5. Об утверждении правил использования лесов для ведения сельского хозяйства [Электронный ресурс]: приказ Минприроды России от 02.07.2020 № 408 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
6. Об утверждении Методических указаний по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии со статьями 78 - 80 Лесного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минсельхоза России от 24.02.2009 № 75, ред. от 08.07.2015 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
7. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373, ред. от 03.11.2018 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
8. Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование [Электронный ресурс]: приказ Минприроды России от 25.10.2016 № 559 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс] – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
10. Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки [Электронный ресурс]: приказ Рослесхоза от 29.02.2012 № 69 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).
11. Об утверждении Лесного плана Саратовской области [Электронный ресурс]: постановление Губернатора Саратовской области от 29.12.2018 № 590 – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2021).