

## Часть I

### Публикации в журналах, газетах и интернет-ресурсах

#### ПОРА РАССЕКРЕТИТЬ ХОЗЯЕВ ЛЕСНЫХ УГОДИЙ\*

Что происходит с российским лесным хозяйством как с одной из важнейших составляющих экономики страны

*Н.П. Николаев, председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям*

*Что происходит с российским лесным хозяйством как с одной из важнейших составляющих экономики страны? Почему не прекращаются дискуссии вокруг принятого десять лет назад Лесного кодекса и зачем в него регулярно вносятся различные изменения? Какие поправки получит этот документ в ближайшее время и в более отдаленной перспективе? И почему в Томской области популярен девиз «Клюква вместо нефти»?.. Об этом размышляет председатель Комитета Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев.*

- Десять лет прошло с того момента, как был принят и вступил в силу Лесной кодекс. Как показывает практика, документ оказался очень неоднозначным и вот почему. Десять лет назад было понятно, что прежнюю систему управления лесным хозяйством нужно менять: в стране возникли другие экономические условия и отношения внутри общества. Но на протяжении всего периода действия кодекса не было года, чтобы не появлялись инициативы по его исправлению.

Более того, с незавидной регулярностью поступают предложения отменить действующий Лесной кодекс и вернуться к предыдущему или на его основе разработать и принять другой. Но такие инициативы реализовать невозможно: нельзя возвращаться к тому, что уже было. Если мы хотим, чтобы отрасль была эффективной, то все участники лесного рынка, начиная с жителей небольших деревень, которые используют лес для сбора ягод и грибов, древесину для строительства и отопления, заканчивая крупными инвесторами в лесопромышленный комплекс, должны видеть перспективу и понимать, к чему мы стремимся. К этому мы идем. В прошлом году совместно с Рослесхозом и мониторинговой группой партии «Единая Россия» был проведен форум «Живой лес». Нам важно было понять, как в жизни работают последние изменения, внесенные в Лесной кодекс, и какие задачи появляются в этой связи по его совершенствованию в ближайшем будущем, с тем, чтобы поправки не носили хаотичного характера.

Многие высказанные идеи уже сегодня существуют в виде законопроектов, часть принята в первом чтении, другие находятся в стадии проработки. Уверен, что проведение таких системных форумов станет у нас доброй традицией и, по крайней мере, раз в год мы будем их проводить. Как для подведения итогов предыдущего года, так и для обозначения перспективы на будущее. Уже в ноябре предстоят большие парламентские слушания по случаю десятилетия Лесного кодекса. А в следующем году мы намерены организовать национальный лесной форум.

#### Спать «режим тишины»

Мы столкнулись с тем, что мало знаем о происходящем в наших лесах: кто там является хозяином или пользователем, на каких это происходит условиях? Мы не знаем, кто является добросовестным лесопользователем, а кто нет.

Отсюда возникает первая и главная задача добиться открытости данных о лесной отрасли. В каждом регионе есть карты лесных угодий. В них зафиксированы данные, кому сдан в аренду тот или иной участок, где есть свободные, какие ждут своего пользователя, а какие не дождутся никогда, потому что их сдавать в аренду нельзя. Но беда в том, что вся эта информация существует только у чиновников. Никто, кроме них, не видит общей картины и не понимает, каким образом формируются данные к аукционам. А когда действует такой «режим

тишины», он чаще всего провоцирует злоупотребления и направлен на обслуживание интересов узких групп заинтересованных людей. Но лес - это национальное богатство, и любая информация о нем должна быть доступна для людей, а значит, и карты должны быть в свободном доступе, что может поднять эффективность использования лесов на совершенно другую высоту.

Дело в том, что у нас лес вырубается или погибает от пожаров на треть больше, чем восстанавливается. Это значит, что каждый год, пока мы не исправляем такую ситуацию, теряем свое национальное богатство.

И есть регионы, где это уже остро чувствуется. Но то, что наверстать упущенное будет значительно сложнее, - непреложный факт. Открытость информации, ее доступность позволят уменьшить количество злоупотреблений, и появится больше возможностей проверить, кем и как используются леса. Сегодня депутаты работают над поправками к правительственному законопроекту о конкурсах, которые обяжут публиковать всю информацию об использовании лесных участков и, таким образом, сделают ее публичной, а данные об участках, выставляемых на торги, станут открытой информацией.

Открытость важна еще и потому, что незаконная вырубка поглощает огромные объемы древесины. Есть регионы, которые вообще отличаются этим даже на общем фоне, например Иркутская область. По данным Рослесхоза, в прошлом году до 70 процентов незаконной вырубки приходится на нее. Сейчас ситуация меняется, но незначительно.

Кроме того, нужно видеть, кому предоставляются участки. Часто бывает так, что заявку на лесной аукцион подает неизвестная компания с мизерным уставным капиталом, выигрывает его на огромные площади, потом передает их в субаренду. Ситуацию надо менять. Мы внесли и обсуждаем поправки в законодательство с целью вообще запретить субаренду лесных участков. Нам не нужны рантье, которые получают лесные участки по аукционам, а потом раздают их. Это идет только во вред государству, оно не имеет должного контроля над теми, кто работает непосредственно на земле.

#### Приоритет – переработчикам

Еще одна не менее важная задача – обеспечить поддержку лесопереработчиков. Ведь для государства эффективность использования лесов, помимо их восстановления как минимума в объеме, равноценном утраченному, заключается еще и в полном использовании срубленной древесины. В первом чтении уже принят законопроект, в котором предлагается вернуть конкурсы для лесопереработчиков с тем, чтобы предприятия, имеющие производственные мощности, имели приоритет в получении древесины в качестве сырья. Полагаю, что к новому году этот законопроект будет принят во втором и третьем чтениях.

Но этого мало, на мой взгляд, следует создать стандарты лесопереработки. Сегодня половина срубленной древесины уходит в отходы и такое происходит на большинстве предприятий. По стране масса полигонов завалена опилками и стружкой. Они гниют и, самое страшное – горят. В той же Иркутской области есть город Усть-Кут, где существует прославившийся на всю страну полигон, который горит круглогодично, и потушить его нет возможности. А это экологическая катастрофа для людей, живущих здесь.

Введение стандартов – задача многоотраслевая, и решить ее непросто. Она связана со стандартами в энергетике, с планированием региональной политики. Но и в стране таких лесных районов, как Усть-Кутский, великое множество. Там с советских времен занимаются лесопереработкой и будут заниматься еще десятки лет, так почему им не попытаться внедрить у себя то, что удалось сделать в Усть-Куте?! Имея под ногами огромное количество бросового биотоплива, город закупал для отопления в Красноярском крае сотни тысяч тонн угля, в разы менее экологичного при сгорании. Мы добились, что в качестве эксперимента между городской и районной администрацией и лесопромышленниками было заключено соглашение, по которому предприниматели построили котельную, где можно утилизировать отходы лесопереработки, давая городу тепло и энергию, одновременно освобождая территорию от последствий экологической катастрофы.

Такой подход постепенно должен стать стандартом, для чего необходимо выработать требования в отношении эффективной утилизации отходов лесопромышленного комплекса. Такие возможности есть, следует переходить к требованиям.

#### Спилить дерево – посади два

Лесовосстановление должно быть обязательным не на словах, а на деле. Пока уровень контроля в этой области минимален. Крупные лесопромышленники на виду, а вот с малыми и

\* Николаев Н.П. Пора рассекретить хозяев лесных угодий / Н.П. Николаев, подготовил Н. Калинин // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 11. - С. 57-59

средними предприятиями ситуация складывается гораздо хуже. В прошлом году были приняты поправки в Лесной кодекс, которые требуют предоставлять вместе с отчетами по лесопользованию данные фотофиксации, дистанционного зондирования Земли. Мы проверили все регионы, и выяснилось: никто не может обеспечить исполнение этой нормы закона. От некоторых субъектов Федерации даже последовали предложения по ее отмене.

Делать этого категорически нельзя, и следует добиваться того, чтобы норма заработала. Но то, что нам необходимо сегодня разработать механизмы, которые независимо от поведения лесопользователя обеспечивали бы государству стопроцентное восстановление лесов, – факт. На мой взгляд, это можно сделать, повысив роль профессиональных объединений, которые способны были бы формировать компенсационные фонды по лесовосстановлению.

На региональном уровне инициативы по созданию таких объединений уже реализуются. Уверен, рано или поздно и на федеральном уровне появится объединение, которое отвечало бы за выработку и внедрение профессиональных стандартов как в лесопереработке, так и в сфере лесовосстановления.

#### Клюква вместо нефти

Использование леса в России – многоцелевое. Это означает, что на один и тот же участок может быть заключен целый ряд договоров: с лесопромышленниками, недропользователями, сборщиками дикоросов, охотхозяйствами. Такой механизм есть, а вот определенных приоритетов в этой сфере нет, как и нет никого, кто бы их определял. А это приводит к тому, что если недропользователи с лесопромышленниками еще как-то могут договориться, то с охотхозяйствами и сборщиками дикоросов уже нет. Этот клубок противоречий надо разрешить, определив механизм определения приоритетов, осознав наконец, какое направление в лесопользовании наиболее эффективно.

Недавно мы проводили исследование, согласно которому объем рынка дикоросов сегодня только официально составляет порядка ста миллиардов рублей, не официально – в четыре раза больше. Однако современное состояние законодательства не способствует развитию этой отрасли, хотя она потрясающе перспективна, а исторически так и вовсе одна из визитных карточек России. Уже не говоря о том, что эти ресурсы возобновляемы, причем в отличие от леса очень быстро. Если срубить кедровое дерево, то за него можно выручить шесть тысяч рублей по цене «кругляка» или 20 тысяч по цене пиломатериалов в случае его переработки. Такое дерево должно расти минимум 50 лет. А если его не трогать и собирать орехи, то в год хорошего урожая эта сумма окупается при продаже орехов в неочищенном виде, а при реализации очищенного ядра – удваивается. При этом сохраняется само дерево, для восстановления которого, в лучшем случае, понадобилось бы как минимум полвека.

То же самое и с другими видами дикоросов. Разработана концепция базового закона о сборе дикоросов, и предстоит немало сделать, чтобы преобразовать ее в полноценный документ, достойный рассмотрения. Есть много нюансов, нуждающихся в корректировке, например, сегодня невозможно арендовать лесной участок менее чем на десять лет, а это неподъемная история для глухой деревушки, жители которой хотят заниматься бизнесом официально, а не «толкать» собранные грибы и ягоды за наличные невнятным скупщикам. Систему скупки у населения дикоросов еще предстоит создать, принимая во внимание, что здесь также требуются специальные подходы, учитывая оборот наличных средств в этой области. Но развивать это направление надо. В тех регионах, где это уже делается, например в Томской области, действуют программы по поддержке сбора дикоросов. Даже потрясающий девиз придумали «Клюква вместо нефти», и он отражает действительность: все эти ягодки, грибочки, кедровый орех, травы, они, как «живая нефть», продаются за границу, во многие страны. Наша продукция расходуется по всему миру, потому что она уникальна, и доход способна приносить миллиардный. Нужно помочь этой отрасли...

Десять лет назад, когда судьба проекта Лесного кодекса решалась в бурных дискуссиях, одним из аргументов в пользу его принятия были заверения о том, что он приведет отрасль к развитию и привлечет в нее многочисленные инвестиции. Аргумент частично себя оправдал. Деньги в отрасль привлекаются, и в большом количестве. Но нам важно добиться, чтобы инвестиции давали отдачу не только инвесторам, но и государству. Важнейшая стратегическая задача, стоящая перед государством, – сделать так, чтобы российский лес во всем его многообразии в конце концов начал работать на страну, а не на отдельные лица, которые когда-то успели вовремя воспользоваться теми или иными административными возможностями или финансовыми преимуществами. Другого не дано, ведь лес – это уникальная отрасль, которая может служить людям и стране бесконечно, если правильно его распорядиться.

## О СОСТОЯНИИ И НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА\*

*Доклад заместителя Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации –  
руководителя Федерального агентства лесного хозяйства И.В. Валентика  
на III заседании Оргкомитета по проведению в России Года экологии 25 апреля 2017 г.*

(...) Буквально с самого начала действия нового Лесного кодекса, вступившего в силу с 2007 года, профессиональное сообщество подвергло его резкой критике, и за последние 10 лет основной лесной закон подвергался переработке уже около 40 раз.

Системному анализу лесное законодательство подверглось в рамках подготовки заседания Президиума Госсовета в Улан-Удэ, состоявшегося в апреле 2013 года. По его итогам Президентом был дан перечень поручений о подготовке концептуальных изменений, реализация которого завершена Правительством в этом году. И, безусловно, Лесной кодекс 2007 года и 2017 года – это принципиально разные документы.

Сегодня практически по каждому отраслевому направлению существует системное и достаточное регулирование. Например, для арендаторов созданы необходимые условия стабильной работы – реализованы механизмы пролонгации договоров аренды, внесения в них изменений, для малого бизнеса создан механизм доступа к лесным ресурсам по договору купли-продажи, государственным учреждениям в 2014 году возвращена возможность выполнять в лесу весь комплекс лесохозяйственных работ. Внедрена и развивается система учета сделок с древесиной, приняты системные решения по повышению прозрачности процедур назначения санитарных рубок, восстанавливается централизованная система авиационной охраны лесов.

Однако, положив руку на сердце, следует признать, что у всех этих значимых решений пока еще нет надежной цементирующей основы. И такой основой в лесном хозяйстве должны стать эффективно работающие экономические механизмы. Они должны стать каркасом всего лесного хозяйства – работающего не себе в убыток, а на прибыль государства.

В январе этого года Президент России поручил Правительству (173-Пр от 31/01/2017), принять меры, направленные на повышение экономической эффективности лесопромышленного комплекса. Считаю, что имеются все предпосылки для успешной реализации данного поручения.

Если обратиться к истории, то далеко не всегда лесное хозяйство было убыточным и требовало от государства дотаций и субвенций. В 1913 году доходы Лесного департамента составляли 96,4 млн. рублей, а расходы 34,5 млн. рублей. При этом, заготовка составляла около 100 млн. кубм.

Треть расходов лесного ведомства составляли земские и общинные налоги – 10 млн рублей. Содержание лесной администрации и лесной стражи составляло – 13 млн рублей. Операционные расходы составляли около 9 млн. рублей. На заготовку леса, укрепление песков и оврагов расходовалось примерно 1 млн. рублей. И эта система сохранялась до 1930 года. В 1930 году в СССР было заготовлено 185 млн. кубм. Доход от лесозаготовок составил 181 млн. руб. Затраты на лесное хозяйство составляли 85 млн. рублей. Важно, что вся заготовленная древесина продавалась на лесных аукционах.

В прошлом году были заготовлены рекордные за последние 20 лет объемы древесины – 214 миллионов кубометров, что на 8 миллионов больше, чем в 2015 году. Но, к сожалению, такой рост объемов не привел к существенному увеличению доходной части бюджетов.

Сегодня средняя федеральная ставка платы за 1 кубометр древесины составляет 36 рублей, при этом основным инструментом предоставления прав на лесные участки являются аукционы. И на аукционах, по крайней мере так это, видимо, задумывалось, цена в результате конкуренции за ресурсы должна существенно превышать начальную ставку в результате торгов должно существенно наполнять доходную часть региональных бюджетов. Однако, по факту, в среднем по стране средняя ставка платы не достигает и 60 рублей.

\* О состоянии и направлениях совершенствования лесного хозяйства [доклад заместителя Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководителя Федерального агентства лесного хозяйства И.В. Валентика на III заседании Оргкомитета по проведению в России Года экологии 25 апр. 2017 г.] // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. - <http://www.rosleshoz.gov.ru/> (дата обращения: 30.10.2017). - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой библиодосье.

При этом в более чем половине случаев в торгах принимает участие единственный участник, с которым и заключается договор по минимальной цене.

В результате, лесные богатства страны передаются в пользование по минимальным ценам, а государство (и прежде всего, региональные бюджеты) несет значительные финансовые потери.

Фактически сегодня многие наиболее экономически доступные лесные участки находятся в пользовании у перекупщиков, которые занимаются элементарной перепродажей леса на корню. Такая практика распространена во всех основных лесных регионах страны. Сегодня средняя цена продажи древесины «на корню» такими «псевдо-арендаторами» составляет около 500 рублей за 1 кубометр. Простой арифметический подсчет показывает, что в результате консолидированный бюджет ежегодно недополучает около 90 миллиардов рублей.

Безусловно есть ряд хороших примеров, когда лесные участки находятся в руках добросовестных пользователей и грамотных промышленников, которые вкладываются в улучшение арендуемых лесов и даже строят собственные современные лесные питомники. Но пока по всей территории России их построили всего два. И эта цифра говорит сама за себя. К сожалению, большинство из них, не имея мощностей по заготовке, заполнив ресурс по минимальной цене и благодаря близости к региональным органам власти, занимаются продажей леса на корню в третьи руки и не собираются развивать глубокую переработку древесины.

Потери несет и малый бизнес, который вынужден перекупать у таких псевдоарендаторов лес по цене в разы выше, той, что они заплатили государству.

Принятый в 2016 году 206-й федеральный закон, о котором я уже упоминал, обеспечил доступ малого и среднего бизнеса к лесным ресурсам на краткосрочной основе. В субъектах прошли лесные аукционы, львиная доля доходов от которых должна поступать в региональные бюджеты, а потом возвращаться на развитие лесного хозяйства. В 2016 года эта сумма составила 1,3 миллиарда рублей из 1,6 миллиарда рублей общего дохода по таким договорам. Казалось бы, можно похвалить регионы за организацию аукционов для малого и среднего бизнеса. Но, зачастую, в крупных лесопромышленных регионах, такие аукционы по купле-продаже для малого и среднего бизнеса также проводятся с одним участником. А доходы от них «придерживаются» и не возвращаются в лесное хозяйство.

Считаю, что потенциал отрасли скрыт в создании и обеспечении процедур предоставления прав на использование лесных ресурсов через торги. Наша работа заключается в повышении качества этих процедур, создании реальной конкуренции за доступ к лесным ресурсам.

Яркий пример последнего времени – Кировская область. С недавних пор, после смены всей управленческой команды, цена за кубометр леса на торгах выросла в разы. Торги проводятся в электронном виде, это та практика, которую субъекты должны внедрять повсеместно. Все информация о лесных ресурсах в Кировской области выложена на сайте, схемы участков доступны, каждый инвестор может получить эту информацию. Отсюда и повышение уровня конкуренции. И такая практика должна быть реализована везде.

Считаю, что посредством проведения прозрачных торгов, субъекты смогут получить доход, достаточный для нормативного финансирования лесного хозяйства. Для этого необходимо принять ряд концептуальных решений.

Во-первых, в полной мере распространить все процедуры 44-го федерального закона на все лесные торги. Все торги должны проводится в электронном виде и исключительно на федеральных электронных площадках.

Во-вторых, необходимо отказаться от заключения договора с единственным участником аукциона. Тем более, что лесное законодательство – уникальное, которое это позволяет. Законодательство о торгах в отдельных случаях позволяет заключать договор с единственным участником, но только по согласованию с ФАС. И это право, а не обязанность органа власти.

В-третьих, принципиально важно дать возможность добросовестному и крепкому бизнесу инициировать проведение торгов. Первая «ласточка» – это законопроект о лесных конкурсах, принятый в первом чтении Государственной Думой, где в первоочередном порядке реализован так называемый «заявительный принцип» в интересах предприятий по глубокой переработке древесины.

Принципиально важно внести в лесное законодательство требования о размещении информации о всех доступных для вовлечения в оборот лесных участках на официальных сайтах региональных администраций. Это искоренит практику «придерживания» участков для

планируемых проектов, так называемого резервирования, когда лесные участки фактически выводятся из оборота на годы в ожидании принятия инвестиционных решений.

И самое главное, ставки платы должны быть увязан с рыночными ценами на лесоматериалы. Это мировая практика. Средняя доля попенной платы в структуре себестоимости составляет примерно 30-40% (то есть, 600-800 рублей, 30% - лесосечные работы, 30% - перевозка и складирование). Поэтому ставки арендной платы, которые сегодня не имеют никакого экономического обоснования и основаны на таксах, применявшихся в плановой экономике СССР в 60-е-70-е годы, должны быть существенно откорректированы. В рамках исполнения указанного поручения Президента мы приступили к этой работе. Прошу поддержать данный подход.

Еще один проблемный блок – это ситуация с ведением лесного хозяйства на территориях лесов, не переданных в аренду. Ведение хозяйства на этих территориях возложено на лесничество. При этом, возможности для эффективного ведения хозяйства в казенных лесах существенно ограничены. Работая в пределах лимитов доведенного госзадания, они лишены права заниматься заготовкой спелых и перестойных лесов. Эта модель крайне неэффективна, например, это элементарно бесхозяйно не заготавливать перестойный лес, позволяя ему погибать и ухудшать экологическое состояние территорий. В результате – лесничества экономически подавлены. Зарплаты там одни из самых низких, оборудование устаревшее.

В 2016 году государственными учреждениями лесного хозяйства субъектов заготовлено около 14 млн. кубометров древесины. Учитывая, что заготовка ведется в погибших и поврежденных насаждениях, получаемая древесина как правило низкокачественная и не приносит существенного дохода. Но даже продажа такой древесины позволила лесничествам начать зарабатывать – в 2016 году они заработали 5,7 млрд. рублей.

Если дать лесничествам и госучреждениям возможность вести полноценное хозяйство на лесных землях, не переданных в аренду, то это позволило бы по экспертным оценкам можно вовлекать ежегодно в оборот дополнительно по 10 млн. кубометров древесины. Это снизит нагрузку на бюджетную систему, позволит создать достойные условия для работы в лесной отрасли.

При определенной поддержке лесхозы смогут увеличить объемы лесозаготовок до 50 млн. кубометров древесины в год. Здесь принципиально, чтобы вся заготовленная древесина реализовывались на организованных биржевых торгах. Вопрос о продаже древесины государственными учреждениями на товарных биржах также содержится в перечне поручений Президента от 31 января 17 года.

Считаю, что исполнение этого поручения должно быть увязано с наделением госучреждений лесхозов правом заготовки ликвидной древесины, что позволит сформировать полноценный биржевой механизм.

Поэтому прошу (...) поддержать наше предложение о предоставлении лесхозам возможности заготавливать древесину не только при санитарно-оздоровительных мероприятиях, но и на лесных участках, не востребованных бизнесом. Данное положение включено Минприроды России в законопроект о компенсационном лесовосстановлении, который в настоящее время проходит межведомственное согласование.

Вчера на заседании Президиума законодателей в Санкт-Петербурге с участием главы государства (...) обсуждался вопрос о неэффективности распределения полномочий и их недостаточном финансировании. В этой связи считаю, что если предложенные выше экономические механизмы заработают, то следующим этапом может стать закрепление за регионами лесных полномочий в качестве собственных при одновременном создании эффективной системы надзора на федеральном уровне.

Это позволит решить еще одну системную проблему распределения полномочий в сфере лесных отношений – ведь сегодня и полномочия по управлению лесами и по осуществлению федерального лесного надзора закреплены за регионами. Сегодняшние реалии иные – все чаще находят поддержку предложения об изъятии полномочий у наименее эффективных регионов, особенно тех, кто не справляется с лесными пожарами.

При реализации этого подхода важно обойтись без крена в сторону изъятия древесины по отношению к воспроизводству лесов. Сегодня Минприроды России активно внедряет интенсивную модель ведения лесного хозяйства. Эта модель позволит более эффективно хозяйствовать на территориях, находящихся в радиусе экономической доступности перерабатывающих центров. При внедрении этого подхода потребуются внедрить принципиально иные подходы к лесовосстановлению, обеспечив воспроизводство лесов



сеянцами с закрытой корневой системой, выращенными в современных питомниках из улучшенных семян. Поэтому бизнес, рассчитывающий на обновленные нормативы ведения лесного хозяйства, уже сегодня должен начать инвестировать в строительство современных лесных питомников. Без них полноценный переход на интенсивную модель ведения лесного хозяйства будет невозможен.

В этой связи, предлагаю увязать возможность использования бизнесом новых нормативов с завершением строительства современных питомников для гарантированного обеспечения лесовосстановления.

В России ежегодно сплошные рубки, только для заготовки древесины, проводятся на площади около 1 миллиона гектар. Эта цифра будет расти вместе с ростом дорожного строительства, недропользования, с масштабами изъятия лесных площадей. В том числе и потому, что сегодня это, в целом, ничего не стоит.

В этом году впервые за последние годы мы планируем обеспечить баланс выбития и воспроизводства лесов при сплошных рубках. Леса будут восстановлены на площади более чем 945 тысяч гектаров, столько было пройдено сплошными рубками в 2015 году. В этом и в последующие годы мы должны четко придерживаться очень важной формулы – «за 1 гектар вырубок – 1 гектар лесовосстановления». Причем не только за счет тех, кто заготавливает древесину, но и тех, кто вырубает лес, в основном для использования земель.

По поручению Правительства нами разработан уже упоминавшийся законопроект, в котором определен порядок создания «компенсационных» лесов на площадях, равных вырубленным. Предусмотрена и денежная компенсация на восстановление лесов для тех, кто не может выполнить этот объем работ. Если законопроект будет принят, исчезнет термин «безвозвратное выбитие лесных земель».

Одновременно с достижением баланса выбития и восстановления лесов, нужно решать проблему качества воспроизводства. По данным государственной инвентаризации лесов, от 20 до 40% работ по лесовосстановлению признаются некачественными. Предлагаю на законодательном уровне установить квалификационные требования к лицам и фирмам, которые осуществляют эту работу. Считаю, что такой закон станет гарантией формирования рынка услуг в области воспроизводства и гарантии качества лесовосстановительных работ.

И, завершая, в Год экологии хотел бы напомнить, что в стране сформировался устойчивый запрос гражданского общества на предоставление объективной информации о качестве окружающей среды. Чтобы его удовлетворить, вся экологическая деятельность, вся экономика от природы должна работать, существовать по понятным и прозрачным всем принципам. По-другому – не получится.

Люди хотят знать, что они едят, каким воздухом дышат, какую воду пьют. И чтобы это знать – нужно понимать, что происходит в лесной экономике, это также один из аспектов той прозрачной лесной экономики, которую мы должны создать в России. (...)



## ЛЕСНОЙ КОДЕКС: ДЕСЯТИЛЕТНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ\*

Н. Калинин

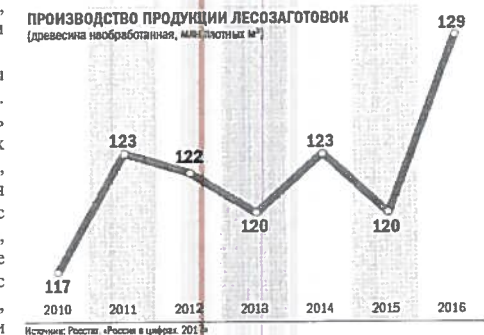
Реформирование лесного законодательства началось в России еще в 90-х годах XX века. В конце января 1997 года Президент России Б. Ельцин подписал одобренный парламентариями Лесной кодекс РФ. Однако еще по ходу работы кодекс был признан несовершенным, и уже в начале нового десятилетия по поручению Президента России Владимира Путина началась разработка новой редакции.



В 2004 году проект Лесного кодекса был подготовлен Правительством России и в феврале 2005-го внесен в Государственную Думу. Несмотря на то, что в апреле 2005 года его приняли в первом чтении, сам документ был неоднозначно принят парламентариями. Шли жаркие дискуссии, и одним только поправок ко второму чтению поступило более трех тысяч, а само оно переносилось пять раз. Больше года понадобилось, чтобы депутаты приняли законопроект окончательно, и лишь в ноябре 2006 года Лесной кодекс поступил в Совет Федерации, где снова произошла заминка. Сенаторов не устроил тот факт, что передаваемые регионам полномочия в лесной сфере не соответствовали объему финансирования. В конце концов, согласия удалось достичь, и Совет Федерации одобрил кодекс, а в начале декабря 2006 года он был подписан президентом. С 1 января 2007 года кодекс вступил в силу.

Небольшое время – пока действовал объявленный переходный период – изменения и поправки в него не вносились. Однако уже с 2008 года процесс, что говорится, пошел. Кодекс постоянно подвергался технической правке, продлевался переходный период, объявлялся запрет на ограничение доступа граждан в леса, на размещение дачных кооперативов, на самостоятельную заготовку новогодних елок и так далее. Всего же, как подсчитали эксперты, за первые восемь лет действия нынешнего Лесного кодекса (с 2007 по 2014 год) было принято двадцать семь федеральных законов, вносящих в него изменения. И судя по тому, что критика в адрес документа не прекращалась, становилось понятно: процесс корректировки пойдет и дальше.

Можно зафиксировать две волны масштабных изменений Лесного кодекса. Первая прошла в 2015 году. Уточнялись понятия «лесной участок», «рубка лесных насаждений». Появилась новая статья, регламентирующая порядок проведения лесосечных работ, которые в соответствии с ее нормами разделили на подготовительные, основные и заключительные, обязанные выполняться в соответствии с технологической картой лесосечных работ, составляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими заготовку древесины, регламентирующую заготовку древесины, вносилось требование о том, что в лесничествах, лесопарках таковая устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Полностью изменялись порядок и требования к проектированию лесных участков. Также вводился совершенно новый порядок предоставления гражданам и юристам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В частности, уточнялось, что подобные лесные участки могут быть предоставлены в постоянное пользование на основании



индивидуальными предпринимателями, осуществляющими заготовку древесины. В статью, регламентирующую заготовку древесины, вносилось требование о том, что в лесничествах, лесопарках таковая устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Полностью изменялись порядок и требования к проектированию лесных участков. Также вводился совершенно новый порядок предоставления гражданам и юристам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В частности, уточнялось, что подобные лесные участки могут быть предоставлены в постоянное пользование на основании

\* Калинин Н. Лесной кодекс: десятилетие изменений / Н. Калинин // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 11. - С. 50-53

**ПОЖАРЫ В РОССИИ**  
(площадь, млн га)

По данным космического дистанционного мониторинга РАН и Гринпис, в 2000–2016 гг. пожарами в России была сожжена площадь более 27 млн га, а по информации Института мировых ресурсов (World Resources Institute) – 46,8 млн га. По официальной статистике (Росстат и Рослесхоз), за 1993–2016 гг. произошло более 620 тысяч лесных пожаров.

Источник: Росстат, Рослесхоз, 2017



решения уполномоченных органа государственной власти или органа местного самоуправления на условиях аренды или безвозмездного пользования.

Изменялись и сами условия аренды. Утратила силу норма, определявшая преимущественное право добросовестного арендатора на перезаключение договора аренды. Размер арендной платы на лесной участок стал определяться в соответствии с методикой, установленной Правительством РФ. У арендаторов появилось право на заключение новых договоров аренды лесных участков без проведения торгов. Одна из новых статей кодекса определяла, что изменение условий договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенного по результатам торгов, не допускается, за исключением случаев изменения целевого назначения или разрешенного использования лесов. Еще одна новая статья вводила регулирование порядка и правил изменения и расторжения договора купли-продажи лесных насаждений.

Еще большей корректировке Лесной кодекс подвергся в этом году, когда вступили в силу поправки и изменения, принятые в 2016-м. В частности, были отредактированы нормы о лесной инфраструктуре, обязывающие теперь содержать ее объекты в состоянии, которое обеспечит их эксплуатацию по назначению без потери полезных функций лесов. Отдельно оговаривался вопрос создания лесных дорог для защиты, воспроизводства и охраны лесных массивов. Были усовершенствованы положения по использованию лесов и земель для деятельности охотничьих хозяйств. Если прежде граждане имели право использовать леса в общедоступных охотничьих угодьях без предоставления лесного участка, то сейчас такое использование допускается в том случае, если это не влечет за собой рубку леса или создание объектов охотничьей инфраструктуры. А вот на лесных участках, находящихся в государственной и муниципальной собственности и предоставленных на определенных условиях индивидуальным предпринимателям и юристам, разрешалось создавать объекты охотничьей инфраструктуры (в том числе ограждения), которые будут являться временными постройками.

Целый ряд изменений Лесного кодекса касался вопросов введения государственной регистрации прав на лесные участки, их ограничений и обременений, а также совершенствования регулирования лесных отношений. В отчете об использовании лесов сейчас необходимо предоставлять, в частности, информацию об объеме заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, о видовом (породном) составе древесины и ее сортиментном составе. А к отчету прилагаются материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), материалы фото- и видеофиксации.

В новой редакции кодекса были усилены положения, касающиеся охраны, защиты и воспроизводства лесов, в частности, нормы по охране лесов от пожаров с обязательными отчетами о соответствующих мерах, в том числе о противопожарном обустройстве лесов. Такого же рода изменения коснулись отчетов о воспроизводстве лесов и лесоразведении. Существенно изменились и нормы кодекса по заключению договора аренды лесного участка. Появился реестр недобросовестных арендаторов и покупателей лесных насаждений, с которыми запрещается заключать договоры купли-продажи лесных насаждений, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Усилили и ответственность за нарушения лесного законодательства. Раньше конфискации подлежали не только незаконно заготовленная древесина, но и транспортные средства, другие орудия незаконной заготовки древесины, сейчас – древесина и иные лесные ресурсы (то есть живица, пробка, грибы, плоды, ягоды, орехи, лекарственные растения, охотничье-промысловые ресурсы и так далее). Кроме того, отредактирована норма, касающаяся возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам...

Понятно, что в результате многочисленных изменений действующий Лесной кодекс РФ – это уже совсем не тот документ, что вступил в силу в 2007 году, вызвав бурные дебаты на всех уровнях власти и общества. Но открытым и обсуждаемым по-прежнему остается вопрос: соответствует ли он потребностям и вызовам сегодняшнего дня?

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЛЕСОУСТРОЙСТВА И СОВРЕМЕННОЕ ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО\***

М.Д. Гиряев, доктор сельскохозяйственных наук

(Мытищинский филиал МГУ им. Н.Э. Баумана (Национальный исследовательский университет))

В течение 13 лет в Российской Федерации было принято 3 федеральных закона, регулирующих лесные отношения: Основы лесного законодательства (1993 г.) и лесные кодексы (1997 и 2006 г.). Такой активности в «совершенствовании» лесного законодательства не наблюдалось за более чем 200-летнюю историю управления лесами России. При этом каждый федеральный лесной закон вносил кардинальные, не связанные между собой изменения в сферу регулирования лесных отношений. Это привело к неоднократному радикальному реформированию государственного управления лесами и дестабилизации работы лесопромышленного комплекса России [1].

На протяжении всей истории государственного управления лесами России базовыми элементами регулирования лесных отношений являются следующие элементы (рис. 1):

Главное звено в системе государственного управления лесами – лесничество (лесхоз).



Рис. 1. Базовые элементы современного регулирования лесных отношений

лесоуправление.

Именно от сбалансированности и взаимодополняемости этих элементов зависит эффективность управления лесами и организация использования лесов, прежде всего заготовка древесины и ведение лесного хозяйства на арендуемых лесных участках и в защитных, экологически значимых, лесах. При этом классическое отечественное лесоуправление (4-й элемент) должно быть стержневой информационной системой обеспечения устойчивого лесоуправления и доходного использования лесов на основе соблюдения лесоводственных требований.

Лесной кодекс РФ 2006 г. внес коренные изменения в сферу лесоуправления. Так, в «Лесном кодексе Российской Федерации. Комментарии» констатируется [2, с. 466]: «Законодатель регулировал вопросы лесоуправления исходя из представления, что система лесоуправления должна быть серьезно реформирована, причем с учетом реалий рыночной экономики». Приведем еще один тезис, характеризующий позицию разработчиков Лесного кодекса РФ [2, с. 192]: «В настоящее время предусмотрено упразднение главного пользования лесом, лесхозов и лесопользования, а содержание понятий «лесоуправление» и «рубки лесных насаждений» кардинально пересмотрено. Из этого следует, что лесохозяйственное представление о расчетной лесосеке надо также пересматривать». Таким образом, основные положения Лесного кодекса РФ 2006 г. направлены на полное реформирование государственного лесного хозяйства, прежде всего его основы – лесхозов, а также на ликвидацию классического отечественного государственного лесоуправления.

Главными функциями лесоуправления являлись периодическая качественная оценка состояния лесов, определение научно обоснованной нормы заготовки древесины, анализ

\* Гиряев М.Д. Теоретические основы лесоуправления и современное лесное законодательство / М.Д. Гиряев // Лесохозяйственная информация. - 2017. - № 2. - С. 5-15

эффективности использования лесов и ведения лесного хозяйства и разработка проектов ведения лесного хозяйства.

Обязанность проводить лесоустройство лесным законодательством также возложена на арендатора. При этом лесным законом предусматривается сохранение федеральной собственности на земли лесного фонда.

Это фундаментальное противоречие в Лесном кодексе Российской Федерации привело к серьезным недостаткам системы лесоуправления, крайне низкому уровню ведения и доходности лесного хозяйства (табл. 1), а также стагнации работы

Таблица 1. Экономическая эффективность использования лесов в России

Год	Единица лесопользования	Торги по продаже древесины на корню, млн руб.	Лесной доход, млн руб.	Бюджетные затраты на ведение лесного хозяйства, млн руб.
1913	Лесничества	33	36	30
1929	Леса	157	211	46
2015	Леса	79	26 500	39 100

лесопромышленного комплекса (рис. 2). Так, в 1913 г. лесной доход превышал бюджетные ассигнования на ведение лесного хозяйства в 3 раза [2], в 1929 г. – в 2,4 раза [3]. А в 2015 г. затраты на ведение лесного хозяйства за счет бюджетных средств оказались выше, чем лесной доход, на 12,6 млрд руб.

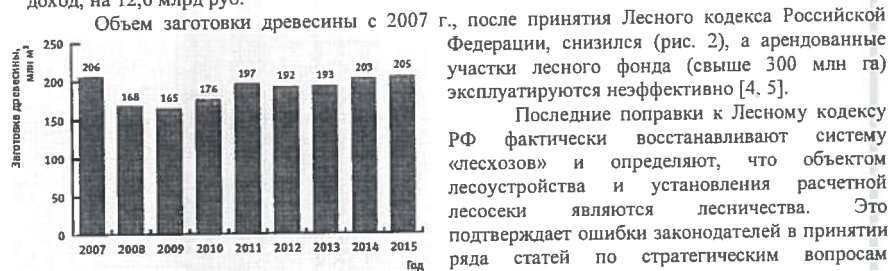


Рис. 2. Показатели заготовки древесины в Российской Федерации, млн м³

после принятия Лесного кодекса Российской Федерации, снизился (рис. 2), а арендованные участки лесного фонда (свыше 300 млн га) эксплуатируются неэффективно [4. 5].

Последние поправки к Лесному кодексу РФ фактически восстанавливают систему «лесхозов» и определяют, что объектом лесоустройства и установления расчетной лесосеки являются лесничества. Это подтверждает ошибки законодателей в принятии ряда статей по стратегическим вопросам организации лесного хозяйства, использования лесов и лесоустройства.

Так, Федеральным законом от 29.12.2010 № 442-ФЗ в часть 4 статьи 23 Лесного кодекса РФ внесены следующие изменения: «В отношении лесничеств, лесопарков осуществляются установление расчетной лесосеки, проведение лесоустройства, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, ведение государственного лесного реестра». А до принятия поправки в 2010 г. в части 4 (этой же статьи) констатировалось, что «Реализация лесохозяйственного регламента в лесничествах и лесопарках обеспечивается лесничими...» [6], т. е. лесничий занимался в основном хозяйственной деятельностью.

В 2011 – 2013 гг. большинство лесничеств в субъектах Российской Федерации преобразовано в государственные казенные учреждения, которые осуществляют исключительно функции государственного управления лесами.

Федеральным законом от 12.03.2014 № 27 внесены принципиальные изменения в статью 19 Лесного кодекса РФ. В новой редакции статьи предусмотрено, что мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов могут проводиться по государственному заданию государственными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений. Одновременно эти бюджетные учреждения без торгов осуществляют продажу лесных насаждений для заготовки древесины при рубках ухода и санитарных рубках на уровне ниже минимальных ставок.

А в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации 2006 г. работы по охране, защите и воспроизводству лесов проводились в порядке, установленном Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ. В соответствии с этим законом заключение государственных контрактов на выполнение лесохозяйственных работ разрешалось исключительно через торги.

Таким образом, новая редакция Лесного кодекса РФ в вопросах организации работ по охране, защите и воспроизводству лесов фактически подтвердила необходимость восстановления «лесхозов», ликвидированных в 2006 г.

Радикальная поправка к Лесному кодексу РФ, утвержденная Федеральным законом от 29.06.2015 № 206-ФЗ, принципиально изменяет подход к арендным отношениям. Так,

с 1 октября 2015 г. введена новая 74 статья «Заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Часть 4 статьи 74 констатирует, что арендаторы лесных участков, надлежащим образом исполнявшие договоры аренды лесных участков, по истечении сроков действия этих договоров имеют право на заключение новых договоров аренды таких лесных участков без проведения торгов. К таким арендаторам относятся юридические лица, которым лесные участки предоставлены на торгах на срок более десяти лет: для заготовки древесины и живицы, рекреационной деятельности и др.

При условии качественного исполнения договора аренды стратегический партнер государства – арендатор – имеет право пролонгировать срок аренды лесных участков еще на 49 лет на тех же условиях [6].

Таким образом, принятие данной поправки обеспечивает дальнейшее развитие только 3-х верхних блоков базовых элементов регулирования лесных отношений (см. рис. 1). Однако важнейшим элементом в регулировании лесных отношений является информационное обеспечение лесоуправления, использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Объективную и полную информацию о состоянии лесов, об изменениях, происходящих на землях лесного фонда, о нормативах использования лесосырьевых ресурсов можно получить только при лесоустройстве. Тем не менее за 10 лет после принятия Лесного кодекса РФ ни одной существенной поправки в области лесоустройства не было принято.

Можно выделить две точки зрения на функции и задачи современного лесоустройства, прежде всего на таксацию лесов. Абсолютное большинство профессионалов-лесоустроителей и работников лесной отрасли считают, что в условиях рыночных основ в лесоуправлении и организации использования лесов при наличии федеральной собственности на леса необходимо законодательно восстановить классическую отечественную систему лесоустройства.

Новые лесоуправленцы-реформаторы рассматривают выполнение лесоустроительных работ как оказание услуг в соответствии с гражданским законодательством, главной составляющей которой является проведение таксации леса коммерческими организациями. При этом в функции лесоустройства не включается определение расчетной лесосеки – основы обеспечения принципа непрерывности и неистощительности использования лесов. Более того, высказывается тезис, что нормативная точность определения основных таксационных показателей при таксации лесов должна быть значительно снижена, так как арендатор и другие коммерческие структуры при инструментальном отводе допустимого объема древесины на рубку обеспечивают необходимое качество определения вырубемого запаса древостоя.

Рассмотрим базовые элементы классической отечественной государственной системы лесоустройства, упраздненной Лесным кодексом РФ (2006).

1. *Разработка основных положений организации и развития лесного хозяйства по субъекту Российской Федерации за год до начала проведения лесоустроительных работ по лесхозам (лесничествам).*

В основных положениях: анализировались экономические и социальные предпосылки развития лесного хозяйства и использования лесов субъекта Российской Федерации;

уточнялось распределение земель лесного фонда по категориям защитности лесов, образование хозяйственных частей и хозсекций для оптимизации расчетной лесосеки и объемов ведения лесного хозяйства;

рекомендовались системы мероприятий по ведению лесного хозяйства на зонально-типологической основе;

определялись перспективы транспортного освоения лесов, объемов заготовки и направления переработки древесины;

рекомендовались конкретные виды рубок в различных категориях защитности лесов; анализировалась система управления лесами по лесхозам (лесничествам) в субъекте Российской Федерации и намечались мероприятия по ее совершенствованию;

осуществлялись прогнозные расчеты по заготовке древесины;

устанавливался перечень единых для субъекта Российской Федерации основных таксационных нормативов [7].

Основные положения организации и развития лесного хозяйства по субъекту Российской Федерации утверждал федеральный орган исполнительной власти в области регулирования лесных отношений. Они были базовым нормативным правовым документом, на основании которого по единой методологии проводились таксация лесов, проектирование

мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов и установление норм и объемов заготовки древесины.

**Вывод.** Отсутствие единой методологии организации и проведения лесоустроительных работ по лесничествам, арендуемым лесным участкам и субъекту Российской Федерации в целом не обеспечивает оптимального подхода в вопросах лесного планирования, оценки состояния лесов, определения норм заготовки древесины и обесценивает понятие «лесоустройство» как государственной информационной системы.

Эту проблему можно решить путем включения отдельного раздела в лесной план субъекта Российской Федерации и, соответственно, в лесоустроительную инструкцию.

2. *Проведение лесоустроительных работ по взаимосвязанным циклам: подготовительные, полевые и камеральные работы.*

В подготовительный период за год до проведения полевых работ приобретались материалы качественной аэро- фото- и космической съемки, составлялись ведомости всех выполненных лесохозяйственных работ за ревизионный период, изучались и систематизировались экономические условия объекта лесоустройства, осуществлялась подготовка конкретной нормативной базы для таксации лесов и проектирования лесохозяйственных мероприятий и др.

Полевые работы выполнялись на объекте лесоустройства в течение 6–7 мес. (май – ноябрь); камеральные – в течение 6 мес. (ноябрь – апрель).

Итоговые документы лесоустройства по лесхозу (лесничеству) рассматривали и утверждали органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Расчетная лесосека по лесхозу (лесничеству) утверждалась приказом федерального органа в области регулирования лесных отношений.

После принятия Лесного кодекса РФ (2006), как правило, лесные торги в субъектах Российской Федерации по определению исполнителя лесоустроительных работ предусматривали единый, резко укороченный цикл выполнения всех видов работ – в течение 6 мес. и менее.

**Вывод.** Три цикла организации лесоустроительных работ в течение 2,5 лет обеспечивали качественное выполнение таксации лесов, оптимальное проектирование лесохозяйственных мероприятий и норм заготовки древесины.

Современная организация таксации лесов и проектирования лесохозяйственных мероприятий не только не обеспечивает их качественное выполнение, но и фактически способствует нецелевому использованию бюджетных средств.

3. *Оценка качественного и количественного состояния лесов лесничества.*

С 2006 г. таксация лесов по лесничествам не проводилась. До 2012 г. объектом проведения лесоустроительных работ (таксации лесов) за счет средств арендатора являлся только арендованный лесной участок (ежегодный объем от 5 до 10 млн га).

В 2014 г. объем работ по таксации лесов по лесничествам за счет бюджетных средств достиг 20 млн га. Это обусловлено тем, что после принятия поправки в пункт 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ субъекты Российской Федерации получили возможность финансировать из средств региональных бюджетов работы по таксации лесов по лесничествам.

**Вывод.** Эта ситуация привела к катастрофическому обесцениванию материалов лесоустройства и ликвидации профессиональных кадров: инженеров-таксаторов, начальников лесоустроительных партий, инженеров камеральных групп.

4. *Наземный способ таксации лесов абсолютно преобладал при проведении лесоустроительных работ.*

С 1990 по 2006 г. таксация лесов проводилась наземным способом на 50% устраиваемой площади, способом сочетания наземного и дешифровочного – на 40%, дешифровочным способом – на 10% устраиваемой площади. С 2007 по 2013 г. наземный способ применяли на 22% устраиваемой площади, дешифровочный – на 3 %, а способ актуализации – на 75% площади.

**Вывод.** После принятия Лесного кодекса РФ (2006) таксация леса в Российской Федерации в основном проводилась с низкой точностью определения таксационных показателей способом актуализации.

5. *Получение форм государственного учета земель лесного фонда по лесхозам (лесничествам).*

При лесоустройстве на основании актуализированной информации состояния лесов, их использования и ведения лесного хозяйства разрабатывались новые формы государственного

учета земель лесного фонда по лесхозам (лесничествам), которые являлись базовыми документами отраслевого планирования.

**Вывод.** Государственный лесной реестр лесничеств, который ведется на основании устаревших данных таксации лесов и не является итоговым документом лесоустроительных работ, не может быть основой планирования ведения лесного хозяйства и использования лесов.

6. *Определение лесоводственно обоснованной нормы заготовки древесины рубками спелых и перестойных древостоев по лесничеству и арендованному лесному участку.*

На основании обновленной лесотаксационной информации в состав лесоустроительных работ включалось:

определение новой расчетной лесосеки по рубкам с целью заготовки древесины по лесхозам (лесничествам) и норма заготовки древесины в спелых и перестойных древостоях на арендованных лесных участках. Расчетная лесосека устанавливалась на принципах рационального и неистощительного пользования лесными ресурсами;

определение ежегодных объемов проведения прореживаний, проходных рубок, рубок реконструкции, выборочных и сплошных санитарных рубок с набором таксационных выделов в проектных ведомостях.

С 2007 г. в состав расчетной лесосеки включены:

заготовка древесины в спелых и перестойных древостоях, рубки ухода за лесом,

выборочные и сплошные санитарные рубки,

заготовка древесины при использовании лесов для разработки месторождений полезных ископаемых; строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередач, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных сооружений и др.

В настоящее время расчетная лесосека определяется не при лесоустройстве, а при разработке лесохозяйственного регламента лесничества любой коммерческой структурой [8].

**Вывод.** В условиях рыночных подходов к организации заготовки древесины расчетная лесосека по лесничествам и норма заготовки древесины по арендованным лесным участкам не являются объективными показателями организации использования лесов.

7. *Проектирование при таксации лесов объемов выборочных рубок в спелых и перестойных древостоях, рубок ухода за лесом, санитарных рубок.*

При натурной таксации лесов инженером-таксатором в каждом таксационном выделе исходя из состояния насаждения на основе лесоводственных требований проектировались соответствующие виды и объемы рубок с целью заготовки древесины. В Лесном кодексе РФ 2006 г. это важнейшее лесоводственное мероприятие, являющееся неотъемлемой частью таксации лесов, не предусмотрено: «Проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов» (статья 68 Лесного кодекса РФ).

**Вывод.** Отсутствие в таксационных описаниях объемов выборочных рубок в спелых и перестойных древостоях, рубок ухода за лесом, санитарных рубок создает большие проблемы в организации арендных отношений, в разработке лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесных планов субъектов Российской Федерации.

8. *Обеспечение высокой доходности использования лесов как возобновляемого природного ресурса за счет оптимизации лесоустроительного проектирования на основе экономических расчетов.*

До 1930 г. в состав лесоустроительных работ включался расчет на рентной основе цен на древесину, отпускаемую на корню, которые являлись начальной таксовой стоимостью древесины на лесных торгах [9].

До принятия Лесного кодекса РФ 2006 г. при лесоустройстве определялась сортиментно-товарная структура древесины в расчетной лесосеке, и по утвержденному прейскуранту устанавливалась ее таксовая стоимость.

**Вывод.** В ранее действующих системах лесоустройства был установлен приоритет – превышение лесного дохода над бюджетными затратами на ведение лесного хозяйства.

В 2015 г. в целом по Российской Федерации лесной доход составил 26,5 млрд руб., а бюджетные затраты на ведение лесного хозяйства – 39,5 млрд руб.

9. *Проведение лесоустройства по лесничествам только государственной организацией за счет бюджетных средств.*

После принятия Лесного кодекса РФ (2006) проведение лесоустроительных работ по лесничествам: таксация лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов), проектирование мероприятий по охране, защите и

воспроизводству лесов могут осуществляться любой коммерческой структурой и (или) государственной организацией.

**Вывод.** Леса России являются федеральной собственностью и их состояние, определение расчетной лесосеки, проектирование объемов лесохозяйственных мероприятий должно осуществляться по государственному заданию федеральным бюджетным учреждением. С учетом изложенного можно сделать следующий вывод о характеристике состояния лесов и их использования в Российской Федерации: **современные материалы лесоустройства не являются качественной информационной основой лесопользования, организации использования лесов и государственного контроля за их состоянием** [10].

\* \* \*

В целях совершенствования лесных отношений в вопросах усиления государственного управления лесами, повышения эффективности использования лесов и доходности лесного хозяйства предлагается внести следующие поправки в Лесной кодекс РФ в части коренного изменения подходов к проведению лесохозяйственных работ.

Осуществление таксации лесов по лесничествам, лесопаркам с одновременным проектированием в таксационных выделах по лесоводственным критериям мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов.

Установление расчетной лесосеки только по рубкам спелых и перестойных древостоев по лесничествам и норм заготовки древесины на арендованных лесных участках. При этом предлагается утверждать размер расчетных лесосек по лесничествам уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В целях повышения доходности от использования лесов необходимо при лесохозяйственном на рентной основе определять цены на древесину, отпускаемую на корню, которые должны являться начальной таксовой стоимостью древесины (арендной платы) на лесных аукционах [10, 11].

Предусмотреть, что итоговые материалы лесохозяйственного являются документами лесного планирования. Предлагается на основе таксации лесов разрабатывать план использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов по лесничеству/лесопарку, а также их лесохозяйственный регламент. Для реализации этого направления предложено в Лесной кодекс РФ включить новую статью 86.1 следующего содержания:

*«План использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов лесничества, лесопарка.*

*1. План использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов разрабатывается на основе таксации лесов лесничеств, лесопарков.*

*2. План использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов составляется на срок до 10 лет.*

*3. В плане использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, лесопарков устанавливаются:*

*а) ежегодные объемы по использованию лесов, в том числе расчетная лесосека, мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов;*

*б) объемы затрат на проведение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов;*

*в) объемы создания и эксплуатации лесных дорог, предназначенных для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;*

*г) объемы противопожарного обустройства лесов, рубки, расчистки кварталных просек, постановки кварталных столбов;*

*д) объемы охраны, использования объектов животного мира, водных объектов;*

*е) цена древесины, отпускаемой на корню, с учетом ее товарно-сортовой структуры, наличия путей транспорта, объектов переработки древесины, рыночных цен на древесину.*

*4. Состав планов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, порядок их разработки и утверждения, сроков их действия и порядок внесения в них изменений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.*

Установить, что лесохозяйственные работы по лесничествам/лесопаркам должны выполняться за счет государственного задания федеральным бюджетным учреждением.

Для установления обязанностей арендаторов лесных участков, переданных с целью заготовки древесины, в вопросах проектирования мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов предлагается включить в статью 72 «Договор аренды лесного

участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» дополнительную часть 2.1 следующего содержания:

*«В договоре аренды лесного участка на основе плана использования, охраны защиты и воспроизводства лесов лесничества/лесопарка устанавливаются объемы:*

*1) изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке (для видов использования лесов, связанных с изъятием лесных ресурсов);*

*2) отвода и таксации лесосек, мероприятий по предупреждению лесных пожаров, воспроизводству лесов, санитарно-оздоровительных мероприятий, расчистки кварталных просек и замены кварталных столбов».*

Эта новация в Лесном кодексе РФ позволит арендаторам лесных участков за собственный счет выполнять элементы технического планирования на основе материалов лесохозяйственного лесничества. И очень важно, что в этой работе должны принять участие частные лесохозяйственные структуры. При этом необходимо подчеркнуть, что в целях планомерного ведения лесного бизнеса арендатор может (должен) проводить отвод и таксацию лесосек как минимум на 5 лет.

Конечной продукцией этой работы будет являться определение «лесного капитала» на арендуемом лесном участке, т. е. бизнес-план по породам, сортаментам, их рыночной стоимости, годам пятiletки с конкретной привязкой к территории.

#### Заключение

Действующее лесное законодательство не способствует эффективному использованию лесосырьевых ресурсов, не обеспечивает дохода от использования лесов. Важнейшим элементом регулирования лесных отношений является информационное обеспечение лесопользования, лесохозяйственного и ведения лесного хозяйства.

Объективную и полную информацию о состоянии лесов, нормативах их использования можно получить только при лесохозяйственном. Однако современные материалы лесохозяйственного не являются качественной информационной основой лесного планирования, организации использования лесов и государственного контроля за состоянием лесов.

За последние 10 лет (2007 – 2016) принято 34 поправки к Лесному кодексу Российской Федерации и при этом ни одной существенной в вопросах лесохозяйственного.

В целях совершенствования лесных отношений в вопросах усиления государственного управления лесами, повышения эффективности использования лесов и доходности лесного хозяйства предлагается внести поправки в Лесной кодекс РФ в части коренного изменения подходов к проведению лесохозяйственных работ на принципах отечественного классического лесохозяйственного.

#### Список использованной литературы

1. Гиряев, М.Д. Лесопользование в России / М.Д. Гиряев. – М.: ВНИИЛМ, 2003. – 240 с.
2. Лесной кодекс Российской Федерации. Комментарий: изд. 2-е доп. / под общ. ред. Н.В. Комаровой, В.П. Рошупкина. – М.: ВНИИЛМ, 2007. – 856 с.
3. Колданов, В.Я. Очерки истории советского лесного хозяйства / В.Я. Колданов. – М.: Экология, 1992. – 256 с.
4. Лесной реестр 2013. Статистический сборник. – М.: Рослесинфорг, 2014. – 690 с.
5. Гиряев, М.Д. Принципы установления арендной платы за древесину, отпускаемую на корню / М.Д. Гиряев, К.С. Аксенова, П.А. Аксенов // Лесной вестник. – 2016. – № 1. – С. 176–183.
6. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016 № 265-ФЗ).
7. Сухих, В.И. Лесохозяйство: учеб. / В.И. Сухих, В.Л. Черных. – Йошкар-Ола: ПГТУ, 2014. – 400 с.
8. Гиряев, М.Д. Проблемы организации лесопользования в Российской Федерации / М.Д. Гиряев // Лесной вестник. – 2012. – № 6. – С. 181–187.
9. Орлов, М.М. Лесохозяйство. – Т. III. Планирование лесного хозяйства / М.М. Орлов. – Л.: Лесн. хозво и лесн. пром-сть, 1928. – 348 с.
10. Гиряев, М.Д. Лесохозяйство: проблемы и решения / М.Д. Гиряев // Лесной вестник. – 2013. – № 4. – С. 60–66.
11. Моисеев, Н.А. Лесохозяйство в России: моногр. / Н.А. Моисеев, А.Г. Третьяков, Р.Ф. Трейфельд. – М.: МГУЛ, 2014. – 268 с.



## ГОРИТ СУРОВО РУССКИЙ ЛЕС\*

О мерах по защите и сохранению лесов

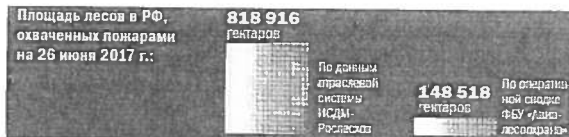
Л. Левицкий

90 лет назад, 18 июля 1927 года, Всероссийским центральным исполнительным комитетом и Советом народных комиссаров было подписано «Положение об органах государственного пожарного надзора в РСФСР». С 2007 года 18 июля отмечается в стране как День создания органов государственного пожарного надзора в России

За 1930 – 1990 годы Россия приросла 60 миллионами гектаров леса. За последнюю четверть века огненные смерчи уничтожили весь предыдущий прирост. Ежегодно происходит от 15 до 30 тысяч пожаров, охватывающих в среднем до двух миллионов гектаров тайги в год. Нынешний не стал исключением в череде бедствий. Уже к Первомаю огонь охватил около двухсот тысяч гектаров, уничтожив более ста домов. 2 мая президент Владимир Путин провел селекторное совещание с главами восточных регионов. Его тема – ликвидация последствий пожаров, помощь всем пострадавшим людям. «Резкому росту числа пожаров способствовали установившаяся сухая погода, беспечность людей и слабый исполнительный контроль в области пожарной безопасности со стороны муниципальных органов власти, – объяснил министр по чрезвычайным ситуациям Владимир Пучков. – Министрство усиливая свою группировку в Иркутской области, чтобы прикрыть еще и Бурятию, Забайкальский и Красноярский края...»

### И пошла тайга по мяду

Страна вновь проворонила красного петуха, должным образом не подготовившись к его встрече. Ссылки на раннюю весну несостоятельны. Все десятилетие весны – как сестры-близнецы, с ранней засухой, ветрами и ранним огнем в тайге.



Тенденция, однако. Ее подтверждает и наука: изменение климата в России идет вдвое быстрее, чем в других странах. Выводы Росгидрометцентра еще более конкретны: в среднем

пожароопасный сезон удлинился на 15–29, а в отдельных регионах – на 50 суток. Спасительница тайги зима в XXI веке все короче и короче.

Так что нечего на природу пенять, коли наше отношение к ней жестко ограничено товарно-денежными схемами. В соответствии с ними лес – «месторождение» древесины, бесконечные склады кругляка – бревен, желательны хвойных, которые охотнее и подороже покупают за западными и восточными границами. Поэтому в поле внимания властей всех уровней рубка, экспорт и те, кто ими занимается. Лес, его охрана, воспроизводство, устройство для них дело, казну разоряющее. Ее «охранники» перекрыли финансирование лесного хозяйства – до 0,2 процента расходной части бюджета.

За деревьями, как известно, не видно леса. Под напором черных лесорубов, огня, вредителей разных видов и болезней лес, оставшийся без присмотра и ухода, уже не в силах самовосстанавливаться. На переданных спутниками космических снимках в последние годы пожары на порядок превышают участки, на которых появилась какая-то растительность. Особенно катастрофическое положение в якутской тайге – в верховьях Лены, Забайкалье. Сильно пострадало лесное окружение Байкала. Да и места близлежащие защищены не лучше дальних. Удручают космические снимки Подмосковья, на которых, как на гравюрах Судного дня, запечатлены останки еще недавно вековых хвойных массивов после пожаров 2010 года и «зеленого пожара» – нашествия шелкопряда-монашенки и клеща-типографа в 2012 – 2013 годах...

Американские эксперты оценивают запасы древесины в России дороже, чем разведанные запасы углеводородов. А у нашей страны нет средств, чтобы защищать и сохранять это сказочное богатство. Почему? Древесину заготавливают, перерабатывают и

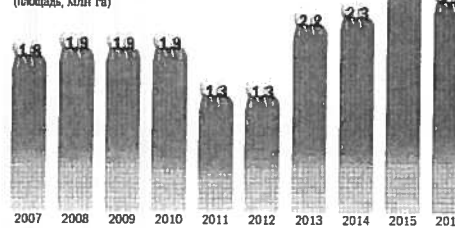
\* Левицкий Л. Горит сурово русский лес / Л. Левицкий // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 7. - С. 74-79

**СПРАВКА.**  
По площади лесов, запасам древесины Россия – мировой лидер. По ее заготовкам, экспорту она в первой тройке, хотя объемы рубок сократились с 380 миллионов кубометров в год (1988 г.) до 23,4 миллионов (2016 г.). Но при этом за четверть века, утверждают экологи, запасы древесины уменьшились на 9 миллиардов кубометров, из которых вырублено всего 5,2 миллиарда. На кубометр использованный – кубометр пропавший, такова цена бесхозяйственности. Совокупный ущерб от гибели лесов, по расчетам института Народного хозяйственного проектирования, составил два триллиона рублей.

продают частные коммерческие компании, а управление лесом, его сбережение, восстановление остаются за государством. ЛПК среди российских промышленных комплексов – третий по объему производства и поставкам за рубеж (уступает лишь топливному и металлургическому). По мнению тех же зарубежных аналитиков, годовой объем его продукции не меньше 20 миллиардов долларов. Из этого огромного финансового потока в бюджет каплют копейки. На содержание леса, превращенного в сырьевую базу ЛПК, Правительство тратит вдвое больше средств, чем получает от всех лесопользователей. И в царской, и в советской России лесное хозяйство было экономически самостоятельным: на каждый вложенный рубль приносило два рубля прибыли. Сейчас оно практически лишено прав и возможностей работать и зарабатывать, едва-едва выживает на скудном бюджетном финансировании...

Так, аналитическая записка, подготовленная правительству Бурятии о готовности к пожароопасному сезону 2017 года, гласит: в прошлом году ущерб лесного фонда от огня в тайге составил 9,5 миллиарда рублей. Не хватило сил остановить его сразу, а нынешнее лето по прогнозу будет более опасным. Готово ли к нему республиканское агентство лесного хозяйства? Уже весна показала – не готово. Тем более что государство еще не погасило свою задолженность за тушение пожаров в 2016 году и не вернуло 199,3 миллиона рублей.

ПОЖАРЫ В РОССИИ (площадь, млн га)



Источники: Россия, Рослесхоз, 2017  
По данным космического дистанционного мониторинга РАН и Гринпис, в 2000–2016 гг. пожарами в России была охвачена площадь более 27 млн га, в по информации Института мировых ресурсов (World Resources Institute) – 46,8 млн га. По официальной статистике (Росстат и Рослесхоз), за 1993–2016 гг. произошло более 620 тысяч лесных пожаров.

Субсидии на этот год составили 162,5 миллиона рублей – эти средства обеспечат лишь на 17,8 процента нормативный авиационный мониторинг тайги и на 9 процентов противопожарные мероприятия. Как быть?

Протицирую записку: «Работаем с федеральными органами власти по закрытию кредиторской задолженности. Изношенная на 88 процентов техника тоже вряд ли поможет бороться с огнем. Бюджетные заявки и обращения направлены председателю Правительства Д.А. Медведеву, министру финансов А.Г. Силуанову, заместителю председателя Правительства А.Г. Хлопонину, руководителю

Федерального агентства лесного хозяйства И.В. Валентину». Записка написана в середине февраля – за полмесяца до первых пожаров в тайге...

Упорно «работали» с Правительством всю весну и руководители Забайкальского края. 24 апреля, в разгар огненной стихии, представитель губернатора успокоил журналистов: проблема финансирования служб, занятых борьбой с огнем, решена. Центр перечислил авансом 25 миллионов рублей. Кредиторскую задолженность за 2016 год обещают вернуть. Губернатор Наталья Жданова обратилась к премьер-министру с просьбой вдвое увеличить субвенции на борьбу с огнем... На этот момент, по сводке «Авиалесоохраны», в крае уже было 45 пожаров на площади 625 гектаров.

По подсчетам экологов, победа над огненной стихией в прошлом году обошлась стране в 22,5 миллиарда рублей. В этом финансирование лесного хозяйства уменьшилось на 650 миллионов рублей. И не дай бог грянет засуха – сколько придется сжечь миллиардов.

В начале мая Генпрокуратура разместила на своем сайте материалы о том, как регионы выполняют законодательство по охране лесов от пожаров. Результаты неутешительные. По информации Рослесхоза, горело 134 тысячи гектаров, по данным дистанционного мониторинга – втрое больше. Генпрокуратура предложила лишать проблемные регионы полномочий по управлению лесами.

Инициатор изъятия, скорее всего, Минприроды. Замминистра, глава Рослесхоза Иван Валентик озвучил идею еще в конце апреля. Но какие именно регионы станут лишенцами – не уточнил. Конкретика содержалась в письме главы Минприроды Сергея Донского



## СПРАВКА.

Площадь лесного фонда России – 1,146 миллиона (70 процентов территории страны). Из них только 38 миллионов гектаров имеют дорожную сеть и доступны в той или иной мере. Это зона активного контроля. Оставшийся миллиард кубометров делится еще на две примерно равные зоны – авиационного наблюдения (более близкая) и космического. Региональные службы наделены правом определять: тушить пожар или не тушить, включать его в статистику или не включать. Критерий один – есть ли угроза населенным пунктам или экономическим субъектам. В публично отчетность сведения не включались. Постую информация всегда была заниженной. По приказу Министрства природных ресурсов и экологии с 27 мая все пожары независимо от зоны должны учитываться и включаться в документы.

усмотрению.

Лесной кодекс – основной закон, регулирующий отношения в отрасли. Он позволяет государству вернуть переданные 10 лет назад субъектам Федерации полномочия. Но для этого придется серьезно разбираться, чтобы доказать реальную вину руководителей территорий.

В конце марта Александр Хлопонин, выступая на «правительственном часе» в Совете Федерации, подтвердил: переданные регионам лесные полномочия не обеспечиваются финансами. Нормативы обеспечения не разработаны до сих пор. Если на миллион гектаров сибирской тайги приходится 1 (один) лесной инспектор вместо 44, то с него и взять нечего. Правда, он пообещал: дефициты и финансовые, и кадровые будут до 2025 года ликвидированы.

Но обещания вряд ли помогут тайге и ее защитникам сегодня. Да и в будущем от увеличения субсидий на 8,3 миллиарда рублей легче не станет. Это убедительно доказал во «Времени эксперта» в Совете Федерации председатель Научного совета по лесу Российской академии наук академик Александр Исаев. Он убежден: принятие Лесного кодекса в 2006 году обусловило колоссальные, часто трагические последствия для русского леса.

## СПРАВКА.

Разгосударствление леса началось в 1993 году. В 2000-м были ликвидированы федеральная служба лесного хозяйства и Госкомитет по охране окружающей среды. Пик реформирования отрасли – принятие Лесного кодекса, проект которого разработало Минэкономразвития, возглавляемое Германом Грефом. Один из непосредственных разработчиков, замначальника департамента имущественных отношений и природопользования Всеволод Гаврилов заявил: «Сейчас самый крупный лесозаготовитель древесины – государство. В корне неверно, что оно совмещает функции регулятора и заготовителя. Это должно быть прекращено. Государство должно заниматься исключительно регулированием и контролем за деятельностью пользователей лесом».

по охране и защите лесов. Это поощряет коммерческую заинтересованность бизнеса в лесных пожарах, распространении вредителей и болезней леса, чтобы вести санитарные рубки.

Лесной кодекс совершенно не учитывал экологические и социальные последствия реформирования отрасли.

Александру Хлопонину «Об эффективности использования в 2016 году субъектами Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений». Письмо – чиновничий рейтинг, где регионы разнесены по четырем группам. В разделе «борьба с пожарами» внизу оказались самые крупные и самые «горимые»: Забайкальский, Красноярский края, Иркутская область, Республика Бурятия. Их доля – 86 процентов всех пожаров 2016 года. Иркутская область еще и лидер страны по нелегальным рубкам. Впрочем, специалисты лесхозов считают, что черные лесорубы и пожары – две стороны одной медали. Их мнение разделяет и доктор биологических наук Владимир Дроздов: «В пожарах заинтересованы те, кто заготавливает и продает лес. Они поджигают и потом рубят его – и не только деревья, поврежденные огнем. Так удается скрыть реальные объемы рубок. Леса будут гореть, пока это выгодно...»

## Без государева ока – лесу плохо

Рейтинги «горимости» и «воспроизводимости» весьма субъективны и условны. Отчетность по этим показателям, а проверить их очень трудно, составляют лесхозы, передают в региональные агентства, те – в Рослесхоз. Сам порядок охраны и учета разрешает считать и пожары, и их площади по собственному

– У нас самые богатые запасы древесины, но заготавливаем мы ее в 1,5–2 раза меньше, чем США, Индия, Китай. Нет полноценного лесовосстановления. В 2016 году площадь, пройденная огнем, составила 5,5 миллиона гектаров – из них 2,5 миллиона гектаров леса. От вредителей и болезней ежегодно погибают леса на 500 тысячах гектаров. В отличие от большинства держав мира, лесное хозяйство России убыточно, – заявил ученый. – Принятие Лесного кодекса обрушило отрасль. Первое. Ликвидированы государственные лесхозы – охрана, защита, воспроизводство лесов переданы частным компаниям. Ликвидировано 1759 лесхозов. Но на аренду переведено всего 20 процентов лесов – остальные стали бесхозными. Второе. Сокращена лесная охрана с 200 до 20 тысяч человек. Большинство экспертов считают, что это – главная причина деградации лесов, потери их экономической, социальной и экологической ценности. Третье. Государство фактически отказалось от финансирования лесостроительства охраны и воспроизводства лесов. Четвертое. Перевело лесное хозяйство на аукционы. В том числе и мероприятия

«В Лесной кодекс внесено более 40 поправок, выполняя поручение президента, мы его концептуально переработали. Лесной кодекс 2007 и 2017 годов – разные кодексы, – отметил глава Рослесхоза Иван Валентик, выступая на заседании Оргкомитета по проведению в России Года экологии. А затем главный лесничий России внес предложения, которые «концептуально» не соответствуют идеологии кодекса. – Многие наиболее экономически доступные лесные участки находятся у перекупщиков, занимающихся элементарной перепродажей леса на корню. Государство предоставляет им лес в среднем по 60 рублей за кубометр, а перепродает его псевдоарендатор по 500 рублей за кубометр. Консолидированный бюджет ежегодно теряет 90 миллиардов рублей. (Этих средств достаточно, чтобы три года финансировать лесное хозяйство. – Ред.) «Арендаторы» не собираются заниматься ни переработкой леса, ни восстановлением лесов...»

В итоге Валентик предложил разрешить лесхозам заниматься заготовкой древесины, вести полноценное хозяйство, что позволит восстановить систему защиты и восстановления лесов...

Еще Петр Первый жестко добивался, чтобы в лесу всегда присутствовало «государево око». А согласно нынешнему кодексу, из лесов убрали всех «государевых служащих». Даже лесничий, который почти 300 лет представлял власть и отстаивал государственные интересы, изведен как класс.

Десять лет назад депутат Госдумы Виктор Илюхин, занимавшийся этой проблемой, вынес «приговор»: «Огромные леса остались без хозяина, без надзора, без контроля. Все горит – и никто не наказан». Сегодня все по-прежнему горит, причем все сильнее и сильнее.

\*\*\*

## КОММЕНТАРИЙ

Лесной кодекс – это огненный шар, покатавшийся из Москвы...

*Весна принесла очередные новые беды Бурятии – с марта запыхали лесные пожары, уничтожены сотни гектаров леса, дома. Почему республика уже несколько лет не может вырваться из огненного кольца? Об этом размышляет заместитель председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике Александр Варфоломеев.*

– Убежден, нарастающие пожары не только следствие того, что кто-то поджигает, а кто-то плохо тушит. Катастрофические пожары – это прямое следствие разрушения лесного хозяйства страны, ликвидации его как важнейшей народно-хозяйственной отрасли.

При всех обсуждениях проблемы повторяю простую мысль – на федеральном уровне необходимо принять комплекс правовых, юридических, организационных, управленческих и, безусловно, финансовых мер для предотвращения пожаров. К сожалению, почти ничего не делается.

Спустя десять лет после принятия Лесного кодекса пора наконец решить, что выгоднее стране: восстановить эффективное лесное хозяйство или сжигать огромные средства в борьбе с пожарами. Можно хотя бы в виде эксперимента сделать это в лесных регионах, больше других подверженных пожарам.

Если говорить о причинах бедствий, то главная – ошибочный, слабый, если честно – вредный Лесной кодекс, разрушивший систему охраны и восстановления лесов, чтобы снять любые ограничения с рубок древесины. Закон открыл и пути, и лазейки для обмана государства – для корысти, хищений, разгильдяйства, безалаберности. Вот уже десять лет мы сжигаем страну, ее будущее. Лесной кодекс – это огненный шар, который покатался из Москвы, разрастаясь, по всем лесам.

В прошлом году у нас действительно ад творился. Охотники, возвращаясь из тайги, говорят: словно атомную бомбу взорвали. Скалы, простоявшие тысячелетия, потрескались от огня. На огромных площадях уничтожено все живое – медведи, лоси, олени, кабаны, соболь. Страшная трагедия. Она – прямое следствие Лесного кодекса, для авторов которого весь мир сошелся на бревне. С марта по октябрь люди дышали гарью – горели иркутские леса в неконтролируемой зоне. Как будто дальняя тайга – уже не наша земля, не наше будущее. Такие пожары вообще не учитывались, чтобы «не портить» статистику. Поэтому мы даже не знаем, каким лесным богатством действительно владеем, сколько сжигаем, как будем осваивать. Об этом Владимир Путин говорил на заседании президиума Госсовета по вопросам повышения эффективности лесного комплекса, состоявшемся в апреле 2013 года у нас в Улан-Удэ.

Так что есть альтернатива: будем гореть дальше, неся колоссальный ущерб, или восстановим нормальное лесное хозяйство, работающее в нормальном правовом поле.

#### Национальное достояние или национальное бедствие?

Член Комитета Госдумы по экологии и охране окружающей среды **Анатолий Грешневиков** много лет занимается экологическими проблемами, судьбой русского леса. С принятием десять лет назад Лесного кодекса началось, по его мнению, легализованное разграбление лесов. Оно будет окончательно закреплено «лесной амнистией», законопроект которой недавно принят в первом чтении.

– Недавно руководитель Рослесхоза **Иван Валентик** заявил, что раскритикованный Лесной кодекс пересмотрен, переработан. Это не так. Да, в него внесены десятки поправок по каким-то частным вопросам, не затрагивающим сути проблем. Все по поговорке – «Если корень не прям, то и всходы кривые». «Кривизна» же закона в том, что многогранное представление о лесе в законе подменено понятием «товар по имени древесина». Кодекс остается все тем же, хотя **Владимир Путин** несколько раз давал поручение пересмотреть его. Разрушена вся государственная система организации использования и восстановления лесов, создававшаяся еще с петровских времен. Даже глава МЧС **Владимир Пучков** и заместитель председателя Правительства **Александр Хлопонин** говорят о том, что подавляющее большинство регионов не в состоянии исполнять переданные им полномочия и управлять лесами – эти полномочия необходимо вернуть на федеральный уровень.

Управление ими действительно зашло в тупик, превратилось в банальный «распил» ресурсов. Арендатора-временщика интересует только прибыль. К тому же крупнейшие компании – заготовители и экспортеры древесины – офшорные, вне российской юрисдикции. Им, извините, до лампочки будущее русского леса. Много лет уже Правительство обещает законы о кругляке, о повышении пошлин на вывоз необработанной древесины. Закон о повышении лесных пошлин был даже принят, но через несколько месяцев его и отменили «по просьбе» Финляндии. Она – главный заказчик на вырубку северо-западных наших лесов, влияющих на климат арктических территорий.

Все нормы лесного законодательства должны быть направлены на неистощимое и рациональное лесопользование. Но мы-то приняли прямо противоположные, защищающие не лес, а его расхитителей. Сейчас депутаты Госдумы обсуждают «вторую часть» Лесного кодекса – закон «о дачной амнистии». В народе его, правда, называют «лесной амнистией». Под ее флагом произойдет массовый передел лесов вокруг крупных городов. Благодаря кодексу большая часть земель лесного фонда не поставлена на кадастровый учет, и их границы не определены. Чиновники воспользовались случаем и за копейки «продали» лучшие участки нужным людям под видом земель сельхозназначения или поселенческих.

По закону об амнистии огромные территории вокруг самых населенных пунктов России автоматически становятся частными. Легализация «черной приватизации» и застройка затронут интересы десятков миллионов граждан России – им будет перекрыт свободный доступ в лес, к водоемам. Лесной фонд потеряет свою пятую часть. Это огромная экономическая и экологическая потеря. По информации Рослесхоза, в стране 1,7 миллиона таких «проблемных» гектаров.

## ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНЫХ РУБОК\*

*А. Бондарев, кандидат сельскохозяйственных наук  
(Институт леса им. В.Н. Сукачева Федерального исследовательского центра «Красноярский научный центр Сибирского отделения РАН»)*

*Российское лесное законодательство и нормотворчество очень динамично. Практически ежегодно в Лесной кодекс вносятся дополнения и изменения, не говоря уже о многочисленных изменениях в действующих нормативных правовых актах и принятии новых. В полной мере это касается законодательства в сфере санитарной безопасности в лесах. В настоящей статье освещены вопросы современного этапа формирования лесозащитного законодательства с момента принятия Лесного кодекса, проанализированы последние нормотворческие инициативы по состоянию на конец 2016 года, а также отмечены особенности регулирования санитарно-оздоровительных мероприятий, в частности санитарных рубок, в свете последних законодательных новаций.*

### Современный этап развития законодательства в сфере санитарной безопасности в лесах

Лесной кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 января 2007 года [1], положил начало новой главе в развитии лесного законодательства, в том числе санитарно-оздоровительных мероприятий, к которым в настоящее время относятся санитарные рубки (ст. 60.7).

Прежде всего стоит отметить, что термин «санитарная рубка» постепенно исчезает из законодательных и нормативных актов. В частности, в Лесном кодексе он не упоминается вовсе, вместо него введено понятие «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений» (ст. 16). Тем не менее в ряде нормативных документов, а также в практической деятельности термин «санитарная рубка» не только сохраняется, но и широко используется, особенно при отводе лесосек и учете заготовленной древесины в разрезе различных видов рубок [3, 10, 11, 13].

Ст. 17 Лесного кодекса допускает вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений как в форме сплошных рубок, когда вырубается лесные насаждения с сохранением для воспроизводства лесов отдельных деревьев и кустарников или групп деревьев и кустарников, так и выборочных, при которых вырубается часть деревьев и кустарников. Сплошные рубки допускаются не только в эксплуатационных, но и в защитных лесах в случаях, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохраные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций. Логично предположить, что к таким насаждениям и относятся погибшие и поврежденные.

В развитие положений Лесного кодекса принят значительный пакет подзаконных нормативных актов. В рамках рассматриваемой темы к ним прежде всего стоит отнести постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414, которым утверждены Правила санитарной безопасности в лесах [3], устанавливающие единый порядок и условия организации защиты лесов от вредных организмов, а также от негативных воздействий на леса, и санитарные требования к использованию лесов, направленные на обеспечение санитарной безопасности в лесах.

В развитие этого нормативного документа приказом Рослесхоза от 29 декабря 2007 года № 523 [14] утверждены четыре методических документа:

Руководство по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга;

Руководство по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий;

Руководство по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований;

Руководство по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.

Несмотря на отмену приказом Рослесхоза от 15 мая 2015 года № 158, указанные руководства являются на сегодняшний день самыми полными и подробными источниками информации в сфере нормативного регулирования защиты лесов и до сих пор широко используются. Многие положения этих документов сохранили преемственность и в последующих нормативных актах. В частности, были введены понятия «лесопатологическая таксация», «зона лесопатологической угрозы», утверждены критерии степени ослабления насаждений по доле участия деревьев различных категорий состояния, приведен расчет средневзвешенной категории

\* Бондарев А. Проблемы нормативного регулирования санитарных рубок / А. Бондарев // Устойчивое лесопользование. - 2017. - № 2. - С. 32-37

состояния для насаждения, утверждены форма для закладки временной пробной площади, формы для учета вредителей и болезней и др., применяемые до настоящего времени.

Кроме того, в каждом из руководств приведен подробный глоссарий терминов и определений, а также список использованных источников и литературы, в последующих нормативных актах, как правило, отсутствующих.

В Руководстве по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий сформулированы требования по отбору деревьев в санитарную рубку по категориям насаждений, в которых проводится тот или иной вид санитарных рубок, включенных без существенных изменений в последующие нормативные акты. Здесь же впервые появляется шкала минимальных значений полноты, до которых возможно ее снижение при проведении выборочных рубок с очень неоднозначно трактуемой возможностью неограниченного снижения полноты в ряде категорий защитных лесов и видов использования лесов. Следует, однако, отметить, что упомянутый приказ, несмотря на долгий срок его действия (2007–2015 годы), так и не был зарегистрирован Министром России [18].

В 2013 году Минприроды России принимает новый вариант Правил санитарной безопасности в лесах (приказ от 24 декабря 2013 года № 613) [8], который регистрируется Министром России 21 мая 2014 года за № 32379. В приказе указывается, что он вступает в силу со дня признания утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» [3]. Тем не менее указанное постановление (с внесенными в него в 2012 году изменениями) отменено не было, что предопределило неправомочность использования Правил санитарной безопасности в лесах, утвержденных приказом Минприроды от 24 декабря 2013 года № 613, который так и не вступил в законную силу.

В целях устранения этой правовой коллизии (приказ Рослесхоза № 523 отменен, а приказ Минприроды № 613 не вступил в силу) Рослесхоз на основании ст. 55 Лесного кодекса и все еще действующего п. 8 Правил санитарной безопасности в лесах [3] утверждает методический документ по обеспечению санитарной безопасности в лесах (приказ Рослесхоза от 9 июня 2015 года № 182) [17], зарегистрированный в Минюсте России 14 декабря 2015 года за № 40084.

Собственно, этот нормативный акт наряду с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 до конца 2016 года и определял законодательную основу санитарной безопасности в лесах.

#### **Новации 2016 года в развитии законодательства в сфере санитарной безопасности в лесах**

Процесс реформирования законодательства в области защиты лесов далек от завершения. В 2015 году приняты очередные поправки в Лесной кодекс в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов, введенные в действие с 1 октября 2016 года Федеральным законом от 16 декабря 2015 года № 455 [2].

Отдельные положения этих нововведений, имеющие отношение к санитарным рубкам, будут рассмотрены далее. Здесь же ограничимся упоминанием того, что в развитие внесенных в Лесной кодекс изменений планируются разработка и принятие пакета нормативных актов, регулирующих различные аспекты санитарной безопасности в лесах. В частности, предполагается разработать и принять очередной вариант Правил санитарной безопасности в лесах, которые будут утверждены Правительством Российской Федерации с отменой действующего с 2007 года одноименного нормативного документа.

По состоянию на начало 2017 года из более чем десятка подготовленных проектов нормативных актов утверждены:

Положение об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия в области лесных отношений» (постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1158) [5];

Правила осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов (приказ Минприроды России от 12 сентября 2016 года № 470, зарегистрирован в Минюсте России 13 января 2017 года, регистрационный № 45199) [10];

Порядок проведения лесопатологических обследований и форма акта лесопатологического обследования (приказ Минприроды России от 16 сентября 2016 года № 480, зарегистрирован в Минюсте России 13 января 2017 года, регистрационный № 45200) [12];

Правила ликвидации очагов вредных организмов (приказ Минприроды России от 16 июня 2016 года № 361, зарегистрирован в Минюсте России 6 декабря 2016 года, регистрационный

№ 44578) [6], которые заменили методический документ по обеспечению санитарной безопасности в лесах [17], утративший силу с 27 января 2017 года на основании приказа Рослесхоза от 27 октября 2016 года № 441;

Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах (приказ Минприроды России от 6 июня 2016 года № 457, зарегистрирован в Минюсте России 6 декабря 2016 года, регистрационный № 44580) [9].

Таким образом, по истечении 10 лет законодатель вновь вернулся к идее принятия отдельных нормативных актов, регламентирующих комплекс различных мероприятий по обеспечению санитарной безопасности в лесах. Вместе с тем это далеко не исчерпывающий перечень актов, имеющих отношение к вопросам назначения, проведения и оценки санитарных рубок. Например, в соответствии с п. 36 Правил санитарной безопасности в лесах [3] рубка деревьев и кустарников при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий проводится в соответствии с настоящими Правилами, Правилами заготовки древесины [6], Правилами пожарной безопасности в лесах [4] и Правилами ухода за лесами [7], утвержденными в установленном лесным законодательством порядке.

Вступившие в действие в конце 2016 года поправки в Лесной кодекс на основании Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 455-ФЗ («О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов» [2] определили новую схему рассмотрения, утверждения и вступления в силу акта лесопатологического обследования [5, 12] (см. рисунок), согласно которой в течение двух рабочих дней [12, п. 53] после подписания акт направляется в уполномоченные органы для утверждения и опубликования. При этом направляются только соответствующие способу проведения лесопатологического обследования заполненные разделы и приложения к акту. В течение 10 рабочих дней [12, п. 54] со дня поступления уполномоченные органы рассматривают представленные материалы, и при отсутствии замечаний акт с приложениями утверждается уполномоченным должностным лицом. В срок не позднее трех рабочих дней [5, п. 3; 12, п. 55] со дня утверждения акт без приложений в отсканированном виде в формате pdf размещается в открытом доступе на официальном сайте органа государственной власти или органа местного самоуправления. Одновременно с размещением на официальном сайте акт с приложениями к нему направляется в форме электронного документа в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области лесных отношений, и (или) в его территориальные органы.

Срок размещения акта на официальном сайте составляет 20 календарных дней [12, п. 57]. Если в течение указанного срока в адрес уполномоченных органов не поступило предписание об отмене акта или о внесении в него изменений, он считается прошедшим контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий и согласованным, в том числе, с органами Росприроднадзора и другими контролирующими организациями. После чего он вступает в силу и служит основанием для проведения назначенных мероприятий и внесения изменений в проект освоения лесов и государственный лесной реестр.

В целом развитие законодательства в сфере защиты лесов имеет достаточно высокий уровень преемственности основных положений и направлено на повышение ответственности лиц, принимающих решение о назначении санитарно-оздоровительных мероприятий, а также на обеспечение публичности материалов лесопатологических обследований. Вместе с тем стоит отметить, что принятие большого количества новых нормативных актов порождает проблему их согласования как между собой, так и с действующей нормативной базой, в частности с нормативами, напрямую не затрагивающими сферу защиты лесов и поэтому зачастую им противоречащими.

#### **Противоречия в действующем законодательстве**

В свое время в законодательстве появилась норма [10, п. 35], которая не ограничивает в отдельных случаях снижение полноты древостоя при проведении выборочных санитарных рубок, что послужило основанием относить санитарные рубки фактически любой интенсивности к выборочным. Не лимитируется минимальная полнота после выборочной санитарной рубки: при использовании эксплуатационных лесов для научно-исследовательской и научно-образовательной деятельности, а также при эксплуатации лесных плантаций; в таких категориях защитных лесов, как леса, расположенные в водоохранных зонах, в лесах, расположенных в пустынных, полупустынных и малолесных горных территориях, в орехово-промысловых зонах, в лесных плодовых

насаждения, в ленточных борах для хвойных пород (кроме сосны, для которой снижение полноты допускается до 0,2), на особо защитных участках лесов.

С лесоводственной точки зрения критерием отнесения санитарных рубок к сплошным или выборочным является минимальное значение относительной полноты древостоя после проведения рубки, которое равно 0,3, ниже которого древостой утрачивает свою определяющую роль как основного элемента леса.

Согласно п. 94 Лесоустроительной инструкции [16] к насаждениям (покрытым лесом землям) относятся древостой с полнотой 0,3 и более. Если полнота оказывается ниже этого значения, то древостой относится к одной из категорий не покрытых лесом земель (п. 95). В случае проведения рубок такой категорией является «вырубка». Следует напомнить, что существовавшая в свое время категория не покрытых лесом земель «редина», к которой как раз и могли относиться древостой, полнота которых колебалась в пределах 0,1–0,3, в действующем законодательстве отсутствует. Лесоустроительная инструкция допускает существование только естественных редин (древостой, в которых полнота составляет менее 0,3), которые сформировались в специфических условиях местопроизрастания, обуславливающих произрастание редкостойных насаждений (п. 95). Таким образом, наблюдается явное противоречие между двумя нормативными актами, один из которых позволяет при проведении выборочных санитарных рубок снижать полноту до предела, при котором древостой относится к покрытым лесом землям, а другой относит древостой с проведенной выборочной санитарной рубкой к категории вырубки. Другое дело, что фактически это отнесение происходит порой очень нескоро лишь при проведении лесоустройства или таксации лесов.

Указанное противоречие не разрешается и в Правилах заготовки древесины и особенностях заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации [11], в соответствии с которыми должны проводиться санитарные рубки. П. 29 этих правил определяет предельную интенсивность выборочных рубок в 70 %, но при этом опять-таки нигде не говорится о предельной минимальной полноте остающегося древостоя после выборочных рубок. Несложно определить, что интенсивность выборочных рубок в 70 % допустима лишь в насаждениях с относительной полнотой 1,0 и выше. Выборочные рубки такой интенсивности во всех остальных случаях приведут к расстройству насаждения и снижению относительной полноты оставшейся части древостоя, становящейся менее 0,3. Это обстоятельство важно учитывать при оценке назначения и проведения санитарных рубок.

На самом деле применение данной нормы не столь безобидно, как может показаться на первый взгляд. Если для указанных видов использования лесов норма не столь существенна, поскольку использование лесов для научно-исследовательской и научно-образовательной деятельности и эксплуатации лесных плантаций встречается нечасто, вдобавок на очень ограниченных площадях, то для ряда категорий защитных лесов она весьма критична, в частности для лесов, расположенных в водоохранных зонах, орехово-промысловых зон, ленточных боров и особо защитных участков лесов, площади которых достаточно велики.

Проведение выборочных санитарных рубок по указанным критериям де-факто переводит их в разряд сплошных, запрещенных в данных категориях действующим законодательством. Причем отвод лесосек в выборочную рубку в этих категориях позволяет проводить фактически условно сплошные рубки с вырубкой ликвидной и оставлением низкотоварной древесины, избегая при этом серьезных штрафных санкций.

Вместе с тем при оценке санитарных рубок в рамках государственной инвентаризации лесов филиала Рослесинфорга оценивается вид рубки на основании сравнения материалов отвода лесосеки и фактического состояния вырубки [15]. Оценка мероприятия проводится на всей площади лесосеки по оставшейся после рубки относительной полноте древостоя. Если полнота составляет 0,25 и менее, то рубка признается сплошной, если 0,26 и более, то выборочной. В этом случае нарушение также лишь фиксируется, а соответствующие изменения не отражаются в государственном лесном реестре.

Еще одной негативной стороной подобных рубок является необязательность проведения лесовосстановительных мероприятий, поскольку де-юре проводятся выборочные рубки, результаты которых не формируют фонд лесовосстановления. Таким образом, создается легальный прецедент, когда вырубленные лесосеки на долгий период могут оставаться необлесенными, пока при очередном цикле лесоустройства они не будут выявлены и для них не будут назначены мероприятия по воспроизводству лесов, если, конечно, за этот период не произойдет восстановления лесной растительности.

Достаточно противоречивой нормой, сохранившей свою преемственность в законодательных новациях, является отсутствие ограничения размера лесосек для проведения санитарно-оздоровительных мероприятий [10, п. 24]. Данная норма входит в противоречие с Правилами заготовки древесины и особенностями заготовки древесины в лесничествах,

лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, согласно которым площади отдельных лесосек при сплошных санитарных рубках могут быть увеличены, но не более чем в 1,5 раза по сравнению с действующими нормативами [11, п. 44]. Поскольку отвод лесосек в санитарные рубки производится в соответствии с п. 36 Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, очевидно, что ими и требуется руководствоваться для определения допустимой площади лесосеки при сплошных санитарных рубках. В случае выборочных рубок потенциальная площадь лесосеки не может превышать площади отдельного квартала, что, впрочем, не ограничивает возможность отвода лесосек в смежных выделах примыкающих кварталов.

Последние изменения в законодательстве наконец достаточно однозначно дают ответ на вопрос о включении старого сухостоя в расчет полноты древостоя при назначении санитарных рубок: «При распределении деревьев по категориям состояния не учитывается старый сухостой (прекратившие жизнедеятельность, засохшие, но стоящие на корню деревья), выведенный из состава древостоя при последнем лесоустройстве» [12, п. 26]. Однако этот порядок не прописан буквально, что оставляет место для произвольного толкования данного положения. Дело в том, что согласно п. 98 действовавшего до 2015 года Руководства по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга старый сухостой (6-я категория состояния) включался в перечень и в расчет средней категории состояния древостоя. На практике это приводило к завышению количества деревьев и запаса древостоя, подлежащего вырубке. Соответственно, остаточная полнота древостоя по отношению к изначальной полноте, установленной лесоустройством без учета 6-й категории состояния, оказывалась меньше минимально допустимой и вместо выборочной зачастую назначалась сплошная санитарная рубка.

Такая ситуация особенно характерна для таежных старовозрастных лесов, где не проводились рубки ухода и старый сухостой накопился за достаточно длительный период в значительных объемах. Кроме того, закладка безразмерных временных пробных площадей без отграничения их в натуре позволяет при желании набрать нужное количество деревьев 6-й категории состояния, которые, будучи включены в расчет, позволяют назначить сплошную санитарную рубку.

С другой стороны, достаточно большие сроки со времени последнего лесоустройства не позволяют корректно идентифицировать сухостой, накопившийся за межучетный период, поскольку он ничем не будет отличаться от учтенного предыдущим лесоустройством, если тот еще сохранился.

Очень спорной нормой, появившейся в Правилах ликвидации очагов вредных организмов, является необходимость рубки лесных насаждений, являющихся очагами вредных организмов, сплошным способом [6, п. 38]. К очагам болезней и стволовых вредителей относятся участки леса с наличием поврежденных или заселенных деревьев в количестве более 10%, а для очагов хвое- (или) листогрызущих вредителей — участки леса, заселенные вредителями в любой фазе развития насекомом в численности, повлекшей повреждение крон деревьев или угрожающей им повреждением на 25% и более [5, п. 30]. Традиционно ликвидация очагов болезней и стволовых вредителей слабой и средней степени (соответственно 10–20 и 21–30%) [17, п. 31] проводилась выборочными санитарными рубками. Сейчас же создан правовой прецедент, когда древостой в очаге любой степени, даже слабой, может вырубаться в порядке сплошных рубок.

Порядок проведения лесопатологических обследований [12] вводит единую форму акта лесопатологического обследования. В то же время в п. 8 Правил ликвидации очагов вредных организмов [6] упоминается акт обследования, который по содержанию сходен с актом лесопатологического обследования, но при этом не указывается, следует ли он процедуре рассмотрения и утверждения, установленной законодательством для акта лесопатологического обследования. В п. 33 этого же документа вводится новое понятие «рубка лесных насаждений, являющихся очагами вредных организмов», которое очевидно используется вместо закрепленного Лесным кодексом термина «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений». Упущение это разработчиков нормативного акта или умышленное действие, пока сложно сказать, следует подождать реализации нормы на практике, особенно с учетом рассмотренного выше постулата о том, что рубка таких насаждений проводится сплошным способом.

#### Проблемы в действующем законодательстве

Несмотря на преемственность в развитии законодательной и нормативной базы, а также на возврат к практике принятия отдельных актов, регламентирующих проведение санитарно-оздоровительных мероприятий, порядок лесопатологических обследований и ликвидацию очагов вредных организмов, действующие нормативные акты характеризуются очень существенными упущениями на фоне действовавшей ранее законодательной базы.

Прежде всего стоит отметить отсутствие определения базовых понятий и терминов, хотя в проектах принятых актов они присутствовали. Например, нигде не приведено понятие очага вредителей и болезней, не говоря уже об их классификации в зависимости от причины вредного воздействия (болезни, стволовые, хвое- и листогрызущие вредители) и степени повреждения древостоя. Отсутствует порядок расчета категории состояния насаждения при проведении лесопатологического обследования. Более того, на какое-то время исчезла сама основа для назначения санитарно-оздоровительных мероприятий — шкала категорий состояния деревьев, которая приведена в так и не вступившим в законную силу приказе Минприроды России от 24 декабря 2013 года № 613 [5] и будет являться приложением к еще неутвержденным новым Санитарным правилам безопасности в лесах.

В новых Правилах заготовки древесины и особенностях заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации [11], в соответствии с которыми должны проводиться санитарные рубки, не установлено требование клеймения деревьев при проведении выборочных рубок, а п. 26 предложено отмечать деревья, назначенные в рубку, с помощью яркой ленты, скотча, краски, затесок. При этом совершенно непонятно, как оценивать факт отбора в рубку деревьев после проведения выборочной санитарной рубки. Наличие клейма на пне позволяло удостовериться в законности рубки.

Исчезла норма о том, что при расчете полноты после проведения выборочных санитарных рубок объем древесины с волоков не учитывается [17, п. 36].

Вместе с тем сохранен ряд норм прошлого законодательства, которые следует признать явно избыточными для применения на территории всей страны. В частности, безусловное требование вырубki деревьев 5-й категории состояния при санитарных рубках если и возможно к применению, то лишь на небольших площадях в транспортно-доступной зоне и при наличии сбыта заготовленной древесины. Для таежной зоны если еще можно согласиться с выборкой деревьев 5-й категории состояния (свежий сухостой), то удаление старого сухостоя вовсе не имеет никакого смысла с точки зрения улучшения санитарного состояния таежных лесов, поскольку даже в здоровых насаждениях, не охваченных рубками ухода, его накапливается к возрасту спелости значительное количество.

Явно излишне требование повсеместного использования только инструментальных методов при назначении санитарно-оздоровительных мероприятий. Задачей лесопатологического обследования в первую очередь является установление санитарного состояния насаждения, на основании которого назначается тот или иной вид санитарно-оздоровительных мероприятий, а не проведение таксации лесов, причем методами, излишними для решения данной задачи. Даже в процессе лесоустройства основной объем мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов назначается по результатам таксации, проводимой глазомерным или глазомерно-измерительным методом.

Практически нереализуемым является требование по проведению сплошного перечета на участках с назначением санитарно-оздоровительных мероприятий площадью до 3 га, поскольку лесопатологическому обследованию подвергаются не только спелые насаждения, но и средневозрастные и даже молодняки (насаждения с участием кедрa более 30 % в составе считаются молодняками до 80 лет). В таких случаях количество деревьев, подлежащих перечету, на участке может составлять несколько тысяч, что совершенно излишне для получения приемлемой точности оценки санитарного состояния насаждения.

Это же касается использования и выборочных инструментальных методов, особенно в таежной зоне, где площади пожаров и очагов распространения вредителей могут достигать тысяч и даже десятков тысяч гектаров. Обследование таких площадей инструментальными методами требует колоссальных трудовых затрат, несопоставимых с целями обследования. Использование выборочных инструментальных методов допустимо и даже обязательно при отводе лесосек, но далеко не всегда эта задача идентична лесопатологическому обследованию поврежденных насаждений, особенно когда их площадь измеряется тысячами гектаров.

Также требует региональной и площадной дифференциации требование, например, по обязательной закладке проб на состояние корневых лап и корневой шейки деревьев на предмет жизнеспособности луба в количестве не менее 100 деревьев при обследовании насаждений, поврежденных пожарами [10, п. 31]. Одно дело, когда речь идет о доступной для транспорта зоне и пожаром повреждена часть выдела или несколько выделов, и совершенно другое дело, когда территория обследования представлена десятками и сотнями выделов, где это требование невыполнимо.

Излишне завышенные требования к точности лесопатологического обследования, которые порой физически не могут быть выполнены, приводят к фактическому их игнорированию на практике, что является потенциально коррупционным фактором со стороны как лесопатологов, так и проверяющих организаций.

Введенная единая обязательная форма акта лесопатологического обследования, который начиная с 1 октября 2016 года должен размещаться на сайтах исполнительных органов в области лесных отношений субъектов Российской Федерации и содержать информацию не только о результатах проведенного лесопатологического обследования, но и о планируемых лесозащитных мероприятиях, включая санитарно-оздоровительные, принципиально меняет возможность контроля назначенного мероприятия на ранней стадии, до его проведения.

Насколько эти нововведения улучшат качество лесопатологических обследований и обоснованность назначаемых мероприятий, судить пока рано, хотя потенциальные возможности для этого созданы. Вполне возможно, что повышение персональной ответственности руководителей территориальных органов лесного хозяйства, утверждающих акты, за принимаемые решения позволит существенно сократить площадь санитарных рубок, в первую очередь сплошных, в субъектах, где возможен доступ на участки с назначенными санитарно-оздоровительными мероприятиями. В таежной зоне в условиях ограниченной транспортной доступности контроль назначения лесозащитных мероприятий по-прежнему будет ограничен.

С другой стороны, слишком бюрократизированная многоступенчатая процедура, на каждой стадии которой появляется чиновник, несущий ответственность за принятое решение, может привести к обратному эффекту, когда насаждения, требующие безотлагательной рубки для предотвращения распространения очага вредных организмов, своевременно срублены не будут, что приведет к гибели древостоя и дальнейшему распространению очага.

Лесное законодательство, как ни одно другое, является крайне консервативным, поскольку, с одной стороны, последствия введенных норм иногда начинают оказываться через десятки лет, с другой — их внедрение в практику требует продолжительного времени на разработку методических материалов, переучивание специалистов, последующую корректировку и пр. Наглядным примером является Лесной кодекс, принятый 10 лет назад, но в который до сих пор вносятся очень существенные изменения, причем конца этому процессу не видно. Вероятно, и в отношении нормотворчества в области обеспечения санитарной безопасности в лесах следовало взять за основу руководства, утвержденные в 2007 году приказом Рослесхоза № 523 [14], постепенно внося в них необходимые изменения. Тем более что, объективно говоря, ничего лучшего за истекший период в плане нормотворчества сделано не было и на этих нормативах выросло и работает уже целое поколение лесопатологов. Кроме того, на этом этапе развития законодательства была предпринята попытка ранжирования лесозащитных мероприятий по лесным районам, что является весьма позитивным моментом, поскольку единые требования, установленные для всей страны, вряд ли реализуемы на практике.

1. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278. Режим доступа (редакция, действующая с 1 января 2017 года): <http://docs.cntd.ru/document/902017047>

2. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов: Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 455-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 75. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420327056>

3. Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах: постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 28. Ст. 3431. Режим доступа (с изменениями на 1 ноября 2012 года): <http://docs.cntd.ru/document/902049121>

4. Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 417 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 28. Ст. 3432. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902049638>

5. Об утверждении Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованности мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия Российской Федерации в области лесных отношений: постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1158 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 47. Ст. 6642. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420382445>

6. Об утверждении Правил ликвидации очагов вредных организмов: приказ Министрства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 16 июня 2016 года № 361 // Российская газета. 2016, 12 декабря. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420366190>

7. Об утверждении Правил ухода за лесами: приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации (Минприроды России) от 16 июля 2007 года № 185 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902055507>

8. Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 24 декабря 2013 года № 613 // Российская газета. 2014, 9 июля. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499071147>

9. Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 6 сентября 2016 года № 457 // Российская газета. 2016, 12 декабря. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420376961>

10. Об утверждении Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 12 сентября 2016 года № 470 // Российская газета. 2017, 16 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420377911>

11. Об утверждении Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 13 сентября 2016 года № 474 // Российская газета. 2017, 9 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420377910>

12. Об утверждении Порядка проведения лесопатологических обследований и формы акта лесопатологического обследования: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 16 сентября 2016 года № 480 // Российская газета. 2017, 16 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420377904>

13. Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 14 ноября 2016 года № 592 // Российская газета. 2017, 17 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420383930>

14. Об утверждении методических документов: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 29 декабря 2007 года № 523 (отменен на основании приказа Рослесхоза от 15 мая 2015 года № 158). Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902129157>

15. Об утверждении методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 10 ноября 2011 года № 472. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902325555>

16. Об утверждении Лесоустроительной инструкции: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 12 декабря 2011 года № 516 // Российская газета. 2012, 7 марта. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902319946>

17. Об утверждении методического документа по обеспечению санитарной безопасности в лесах: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 9 июня 2015 года № 182 (отменен на основании приказа Рослесхоза от 27 октября 2016 года № 441). Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420282323>

18. Бобринский А.Н., Кузьмичев Е.П., Ягунов Н.М. Анализ законодательства и правоприменительной практики по защите леса и обеспечению санитарной безопасности. М., 2015. 88 с.

## ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОРОДСКИХ ЛЕСОВ В РОССИИ\*

О.А. Лаврищева, кандидат юридических наук, доцент  
(ФГБОУ ВО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина»)

Основной закон Российской Федерации, Конституция, гарантирует различные социально-экономические права и свободы, в том числе право граждан на благоприятную окружающую среду. Поскольку большинство граждан Российской Федерации проживают в городских населенных пунктах, то основная задача по реализации этого конституционного права возлагается на городские леса. Поэтому они имеют особую экологическую ценность в качестве рекреационной территории: обеспечивают отдых населения, способствуют снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха и шумового воздействия. Следовательно, городские леса выполняют важнейшие экологические функции. Однако правовое обеспечение их охраны и использования нельзя признать соответствующим их экологическому назначению.

В юридической литературе изучению правового режима городских земель всегда уделялось особое внимание. Отдельные вопросы становления и развития российского и советского законодательства о городских лесах, начиная с дореволюционного периода и заканчивая Лесным кодексом РФ от 4 декабря 2006 г., рассматривались в статье Н.Г. Нарышевой [12, с. 714]. Н.В. Кичигин в своем исследовании «Городские леса: режим охраны и использования» (2011 г.) [9, с. 2834] раскрывает проблемы теоретической трактовки понятия «городские леса», разграничения полномочий по охране и использованию городских лесов, рассматривает градостроительный аспект правового режима городских лесов. Особо следует выделить работу Е.В. Майоровой «Городские леса в свете принятия «Закона о зеленом щите» (2016 г.) [11, с. 98103]. В ней исследуются состояние и перспективы развития лесных и озелененных территорий вокруг городов в связи с принятием нового Закона о «зеленом щите».

Несмотря на предпринятые попытки, многие вопросы в правовом статусе городских лесов не решены. До настоящего времени существуют различные сложности и проблемы в правовом обеспечении использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов. Рассмотрим некоторые из них.

Прежде всего, необходимо отметить, что на законодательном уровне отсутствует определение термина «городские леса». Это, в свою очередь, порождает трудности при инвентаризации и установлении функциональных зон на практике.

Если обратиться к 5 ст. Лесного Кодекса РФ (далее - ЛК РФ) от 4 декабря 2006 г., то здесь понятие леса определяется через экологическую систему и природный ресурс [2]. В соответствии с ч. 1 ст. 6 ЛК РФ леса могут располагаться на землях лесного фонда и землях иных категорий. При этом в пп. «г» п. 3 ч. 2 ст. 102 ЛК РФ выделяются городские леса, которые относятся к защитным лесам. Упоминание о городских лесах в данном нормативно-правовом акте встречается дважды. При характеристике лесничеств и лесопарков устанавливается, что они могут находиться и на землях поселений, на которых расположены городские леса (ст. 23). В статье 102 ЛК РФ: «городские леса, зеленые зоны, лесопарки отнесены к категории защитных лесов и к подкатегории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов» [2].

Другие нормативно-правовые документы такие, как Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не содержат определения городских лесов.

Легально закрепленное понятие «городские леса» содержалось лишь в ч. 21 Лесоустроительной инструкции, утвержденной Приказом МПР РФ от 6 февраля 2008 г. № 314, которая в настоящее время утратила силу [8]. Согласно данному нормативно-правовому акту к городским лесам были отнесены леса, расположенные на землях населенных пунктов. Однако данное понятие исключало специфику именно городских лесов. Поскольку под указанную дефиницию можно было подвести также леса, расположенные не только на территории городских, но и сельских населенных пунктов.

Проблема определения понятия «городские леса» является дискуссионной на протяжении многих лет. В юридической литературе сложилось несколько подходов к его определению. Понятие «городские леса», в узком смысле, принято трактовать как древесно-кустарниковую и травянистую растительность, располагающуюся на территории населенных пунктов и подразделяющуюся на лесничества и лесопарки. В широком значении данная категория рассматривается в качестве леса, расположенного на землях городских поселений, в пределах городской черты. Основное их

\* Лаврищева О.А. Проблемы определения правового статуса городских лесов в России / О.А. Лаврищева // Известия Юго-Западного государственного университета. - 2017. - № 2. - С. 190-197

предназначение – это отдых населения, проведение культурно-оздоровительных, спортивных мероприятий, а также сохранение благоприятной экологической обстановки.

Толкование данного термина является важным вопросом в юридической науке, поскольку от него в дальнейшем зависит дефиниция многих других понятий, в частности определение термина «использование городских лесов».

Исходя из вышесказанного, считаем, необходимо включить в Лесной кодекс РФ развернутое толкование городского леса, опираясь на уже сформировавшиеся позиции ученых и существующие трактовки. Отсутствие четкого понятийного описания на законодательном уровне создает трудности в правоприменительной практике.

Не менее важной является проблема соотношения на законодательном уровне двух понятий «охрана» и «защита» городских лесов. Охране и защите лесов посвящена специальная гл. 3 ЛК РФ, воспроизводству лесов и лесоразведению – гл. 4. Необходимо защищать леса от пожаров, незаконных рубок, нарушения порядка лесопользования, вредителей, болезней, загрязнения, повреждения, других, причиняющих им вред, действий [2]. Функцию охраны и защиты лесов выполняют органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий.

В ст. 1 ЛК РФ описываются основные принципы лесного законодательства. Одним из них является обеспечение охраны и защиты лесов. Данный принцип можно назвать основополагающим, так как он регулирует лесные отношения и в других нормативно-правовых актах. Лесохозяйственные мероприятия и пользование лесным фондом должны осуществляться методами, не наносящими вреда окружающей природной среде, природным ресурсам и здоровью человека.

Возникает вопрос, что законодатель вложил в понятия «охрана» и «защита» городских лесов? Охрану леса можно определить как комплекс мер, направленных на организацию борьбы с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, самовольными порубками леса, уничтожением лесных деревьев при строительстве и разведке полезных ископаемых, прокладке трубопроводов, загрязнением леса неочищенными сточными водами и экологически вредными веществами воздушного бассейна. «Защита леса – система мер по борьбе с болезнями лесных деревьев и вредителями лесных культур» [9, с. 2829].

Таким образом, защита городского леса входит в состав общего понятия охраны городских лесов, предусмотренной ст. 51 ЛК РФ. На основании этого можно сделать вывод, что охрана городского леса является более широкой категорией.

Со второй проблемой тесным образом взаимосвязана третья – не прописан на законодательном уровне механизм использования городских лесов. Городские леса относятся к защитным категориям леса, которые выполняют функции защиты природных и иных объектов (ст. 102) [2]. Для выявления содержания правового режима использования городских лесов необходимо перечислить нормы ЛК РФ, которые устанавливают: особенности освоения указанной категории защитных лесов (ч. 1 статьи 102), ограничивают осуществление в ней сплошных (ч. 1 статьи 105) и выборочных (ч. 2 статьи 105) рубок, запрещают на данных категориях земель осуществлять деятельность, несовместимую с целевым назначением и полезными функциями защитных лесов (ч. 5 статьи 102) [2].

Однако отнесение городских лесов к защитным не обеспечивает надлежащий режим их правовой охраны. Это можно объяснить тем, что ЛК РФ не содержит правовых норм, устанавливающих особенности использования городских лесов как самостоятельной подкатегории лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов. В связи с этим возникла необходимость установления правового режима использования городских лесов, который включает запреты и ограничения на осуществление в них тех или иных видов деятельности.

Положением об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон (утв. постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. № 1007) [5] выделяются лесопарковые зоны с целью организации отдыха населения, сохранения санитарно-гигиенической, оздоровительной и эстетической ценности природных ландшафтов. В этой связи, при решении вопроса о возможности осуществления той или иной деятельности в городских лесах допустимо использование ограничений, установленных для лесопарковых зон, как подкатегории наиболее схожей с городскими лесами по выполняемым целям.

Выполнение схожих функциональных назначений городских лесов и лесопарковых зон позволяет расширить правовой режим использования городских лесов в соответствии с нормами ЛК РФ, применяемыми к лесопарковым зонам. Соответственно, в городских лесах запрещается: «использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; разработка месторождений полезных ископаемых; размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений» [2].

Таким образом, необходимо регламентировать в ЛК РФ правовой режим использования городских лесов в соответствии с требованиями данного Кодекса, установленными для лесопарковых зон.

И первые шаги в данном направлении уже предприняты. С 1 января 2017 года вступил в силу закон, предусматривающий возможность создания вокруг городов лесопарковых зеленых поясов – зон с ограниченным режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности, известный как закон о «зеленом шите» [1]. Главой IX.1. «Лесопарковые зеленые пояса» дополняется Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7ФЗ «Об охране окружающей среды» [3].

На территории таких лесопарковых зеленых поясов запрещается жилищное строительство, размещение промышленных объектов, в том числе полигонов для хранения отходов, разработка месторождений и т. д. (ст. 62.4 закона об охране окружающей среды, п. 2 ст. 1 закона о «зеленом шите»). При этом уменьшение площади лесопаркового пояса не допускается – при исключении из него части территории необходимо будет заменить ее другой, такого же или большего размера и аналогичной по состоянию (п. 9 ст. 62.2 закона об охране окружающей среды, п. 2 ст. 1 закона о «зеленом шите»). Также законом о «зеленом шите» предусмотрено проведение обязательных мероприятий по лесовосстановлению, введен запрет на сплошную вырубку леса в зеленых поясах. Однако до сих пор не регламентирован механизм определения территорий, которые должны быть включены в «зеленый шит». Это в свою очередь может повлечь трудности применения норм данного закона и злоупотребления со стороны местных властей.

Еще одной проблемой является оборот земельных участков, на которых расположены городские леса.

Земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, из состава земель лесного фонда, а также предоставленные для обеспечения обороны и безопасности не предоставляются в частную собственность по общему правилу (ст. 27 ЗК РФ) [4]. В то же время земельные участки, занятые городскими лесами, входят в состав земель населенных пунктов и не подпадают под действие указанной правовой нормы.

Следовательно, земельные участки, на которых расположены леса, кроме земель, занятых городскими лесами, имеют определенные ограничения в обороте. Таким образом, указанное обстоятельство в какой-то степени снижает уровень защищенности городских лесов. На наш взгляд, для решения данной проблемы необходимо внести соответствующие изменения в статью 27 Земельного кодекса РФ.

Пятая проблема связана с отнесением городских лесов к категориям земель и территориальным зонам. Актуальна данная проблема в связи с отменой деления земель на категории и переходом к территориальному зонированию. В ближайшее время планируется принять законопроект № 4654076, суть которого заключается в том, чтобы изменить существующий порядок установления правового режима земель. Законопроект предусматривает внесение многочисленных поправок и в Лесной кодекс РФ. Он предполагает дополнить кодекс новой главой 17 с единственной статьей 110 «Порядок изменения границ лесного фонда» [10, с. 176].

В настоящее время земли особо охраняемых территорий относятся к землям природоохранного назначения. Они, в свою очередь, включают в себя земли, занятые защитными лесами. При этом, как указывалось выше, в соответствии со ст. 102 ЛК РФ городские леса отнесены к защитным лесам, а, следовательно, относятся к категории земель особо охраняемых территорий.

Тем самым можно констатировать, что земельные участки, занятые городскими лесами, с учетом требований ч. 9, 10 ст. 85 ЗК РФ можно отнести и к рекреационной зоне, и к зоне особо охраняемых территорий.

На наш взгляд, наиболее обоснованным является соотношение городских лесов с зоной особо охраняемых территорий, так как только в этом случае полностью отражается их особое ценное значение и раскрываются основные функции: природоохранные, эстетические, рекреационные, оздоровительные.

Шестая проблема заключается в отсутствии на уровне субъектов РФ четкой функциональной структуры управления городскими лесами, что также создает определенные трудности в правоприменительной практике.

Так, в ст. 8 ЛК РФ указано, что государственное управление в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов на территории области осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, главой администрации и специально уполномоченными государственными органами – Федеральной службой лесного хозяйства России, региональным управлением лесами, лесхозами и лесничествами (в Липецкой области это управление лесного хозяйства). Государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов на территории области возлагается на областное Собрание депутатов, администрацию области, администрации и Собрания представителей районов (городов), управление лесного хозяйства Липецкой области, лесхозы, областной и районные комитеты экологии и природных ресурсов.

Однако в настоящее время нормативные, надзорные и управленческие функции разделены между различными министерствами и ведомствами. Это привело к разрыву в управлении лесами и отсутствию обратной связи. Среди основных министерств на федеральном уровне можно выделить следующие. Министерство природных ресурсов разрабатывает основные направления государственной политики и нормативно-правовое обеспечение в сфере изучения, использования,



воспроизводства и охраны лесных ресурсов [6]. Вопросами реализации государственной политики, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в сфере лесного хозяйства занимается Федеральное агентство лесного хозяйства [7]. Контрольные функции использования, охраны лесного фонда и воспроизводство лесов – это полномочия Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Реорганизация структуры управления лесами осуществлялась в последние годы лишь на федеральном и региональном уровнях, оставив нерешенными проблемы нижнего звена государственного управления – лесхозов, которые в настоящее время являются фундаментом отрасли в регионах. На современном этапе они выполняют двойственные функции: остались первичным органом государственного управления с правовым статусом федерального учреждения и одновременно являются хозяйствующими субъектами. Функции государственного управления лесхозы совмещают с предпринимательской деятельностью. Это противоречит статусу государственного учреждения, создаваемого для выполнения функций некоммерческого характера. Данный антагонизм в их правовом статусе существенным образом сказывается на качестве государственного управления лесным фондом на территории Российской Федерации. И его нужно устранить в ближайшее время.

Таким образом, проанализировав вышеизложенный материал, мы пришли к следующим выводам. В широком понимании термин «городские леса» можно трактовать как леса, расположенные на землях городских поселений, в пределах городской черты, относящиеся к категории лесов государственного значения и предназначенные для отдыха населения, проведения культурно-оздоровительных, спортивных мероприятий, а также для сохранения благоприятной экологической обстановки. Охрана городского леса является более широкой категорией, в которую входит понятие «защита городского леса». На законодательном уровне необходимо внести в ЛК РФ ряд уточнений: регламентировать в Кодексе РФ правовой режим использования городских лесов в соответствии с требованиями данного Кодекса, установленными для лесопарковых зон; установить норму, которая будет обязывать органы местного самоуправления при подготовке и утверждении документов территориального планирования включать земельные участки, на которых расположены городские леса, в состав рекреационных зон или зон особо охраняемых территорий. Создание условий для обеспечения развития и сохранности городских лесов как надежной эколого-правовой гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, может быть достигнуто при любых формах собственности. При этом необходимо определить условия четкого правового статуса городских лесов, развернутого правового режима их использования.

#### Список литературы

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 353ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/777746/>.
2. Лесной Кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 № 200ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 8 декабря 2006. № 277.
3. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7ФЗ // Российская газета. 12 января 2002 г. № 6.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Российская газета 30 октября 2001 г. № 211212.
5. Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 г. № 1007 // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 51. Ст. 6312.
6. Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22 июля 2004 года № 370 // Российская газета. 28 июля 2004 г. № 159.
7. Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 283 // Российская газета. 22 июня 2004 г. № 130.
8. Об утверждении Лесоустроительной инструкции: приказ МПР РФ от 06 февраля 2008 № 31 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12.05.2008 № 11648) (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_77100/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77100/).
9. Кичигин Н.В. Городские леса: режим охраны и использования // Журнал российского права. 2001. № 6 (174). С. 2834.
10. Лаврищева О.А. Земельная реформа 2015 года: переход от деления земель на категории к территориальному зонированию // Известия Юго-Западного государственного университета. 2016. № 2 (65). С. 175-182.
11. Майорова Е.И. Городские леса в свете принятия «Закона о зеленом шите» // Аграрное и земельное право. 2016. № 7 (139). С. 98-103.
12. Нарышева Н.Г. Развитие законодательства о городских лесах // Экологическое право. 2012. № 1. С. 714.

## ПОРЯДОК ВЕДЕНИЯ РЕЕСТРА НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ АРЕНДАТОРОВ ЛЕСНЫХ УЧАСТКОВ И ПОКУПАТЕЛЕЙ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ\*

*М.Е. Бабич, консультант отдела оценок в сфере транспорта, связи и экологии департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России*

Согласно официальному докладу Минприроды России о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2015 год (далее - доклад) наиболее распространенным видом использования лесов в России остается заготовка древесины (более 90% используемой площади лесов). По итогам 2015 года заготовлено 205,21 млн. м<sup>3</sup> древесины. На долю арендаторов лесных участков приходится около 80% заготовленной древесины. При этом суммарный доход от использования лесов в 2015 году составил почти 26,5 млрд. руб., что выше показателя 2014 году на 4,3%.

Вместе с тем невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является причиной расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного пользования лесными участками.

Однако в докладе не приведены данные о количестве расторгнутых договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также число случаев принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного пользования лесными участками.

Полагаем, что число расторгнутых договоров следует считать значительным, поскольку в законодательстве уже появилась норма, направленная на существенное ограничение правосубъектности недобросовестных участников лесных правоотношений.

### Порядок ведения реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений

Так, 1 марта 2017 г. вступили в силу положения Федерального закона от 23.06.2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» (далее - Закон № 218-ФЗ), устанавливающие полномочия Рослесхоза по ведению реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (далее - Реестр).

Во исполнение Закона № 218-ФЗ Минприроды России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка ведения реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений, включая порядок внесения информации в реестр и исключения из него информации» (далее — проект акта). В случае вступления в силу проекта акта арендодатели и арендаторы лесных участков, продавцы и покупатели лесных насаждений получат новый механизм воздействия на участников рынка, которые не выполняют взятых на себя обязательств. Проект акта размещен на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в рамках проведения процедуры оценки регулирующего воздействия (ID - 02/07/11-16/00058676). В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основной группой субъектов предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности, интересы которой будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются недобросовестные арендаторы лесных участков, покупатели лесных насаждения. Отмечаем, что разработчиком не проведена количественная оценка участников отношений. Кроме того, разработчиком не указано, что обязанность по ведению Реестра закреплена за Рослесхозом.

В пунктах 8-9 сводного отчета не приведена оценка доходов и расходов органов публичной власти и хозяйствующих субъектов, являющихся субъектами предлагаемого проектом акта регулирования, а также не указаны новые функции органов государственной власти, в частности функция Рослесхоза по ведению Реестра.

Согласно пункту 3.11.1 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27.05.2013 г. № 290, разработчиком в разделе 9 сводного отчета указывается оценка расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и оценка возможных поступлений, вызванных введением, изменением или отменой предлагаемого правового регулирования.

\* Бабич М.Е. Порядок ведения реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений // Экологический вестник России. - 2017. - № 8. - С. 58-61

Следовательно, разработчику необходимо провести оценку расходов хозяйствующих субъектов и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с предлагаемым регулированием.

Предлагаем рассмотреть проект акта на предмет его соответствия Лесному кодексу Российской Федерации (далее - ЛК РФ) в редакции Закона № 218-ФЗ.

Согласно статье 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ, вступившей в силу 1 марта 2017 г., ведение Реестра осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Соответствующее полномочие Рослесхоза закреплено в Положении о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 г. № 736 (далее - Положение).

В Реестр включается информация об арендаторах и покупателях, с которыми были расторгнуты договоры в соответствии с частью 2 статьи 24, частью 8 статьи 51, частью 5 статьи 60.1, частью 5 статьи 60.12 и частью 4 статьи 61 ЛК РФ или со статьей 619 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также сведения о нарушении указанными лицами лесного законодательства (часть 2 статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ).

Кроме того, согласно части 3 статьи 98.1 ЛК РФ в Реестр включается следующая информация:

- 1) наименование, место нахождения - для юридического лица, фамилия, имя, отчество - для индивидуального предпринимателя;
- 2) идентификационный номер налогоплательщика;
- 3) информация о договорах аренды лесных участков и договорах купли-продажи лесных насаждений;
- 4) основания и даты расторжения договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений;
- 5) дата внесения указанной информации в реестр.

Вместе с тем пунктом 5 проекта акта устанавливается, что в Реестр включается информация только согласно части 3 статьи 98.1 ЛК РФ, при этом ссылка на часть 2 статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ отсутствует.

Указанный недочет является повторением положений части 5 статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ, что требует корректировки в проекте акта, а также скорейшего внесения изменений в Закон № 218-ФЗ.

Пунктом 4 проекта акта устанавливается, что рассмотрение поступившей от арендодателей или продавцов информации о недобросовестных арендаторах лесных участков и покупателях лесных насаждений осуществляется Рослесхозом в установленном им порядке. При этом ни ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ, ни Положением не предусмотрено полномочие Рослесхоза по утверждению порядка ведения Реестра и рассмотрения заявок. Таким образом, проект акта по факту не содержит положений о порядке ведения Реестра, а устанавливает отсылочную норму на иной нормативный правовой документ.

Согласно пункту 8 проекта акта Реестр ведется в электронном виде по форме, указанной в приложении к проекту акта. При этом приложение к проекту акта на официальном сайте не представлено.

В соответствии с пунктом 9 проекта акта сведения, содержащиеся в Реестре и не отнесенные к информации, составляющей коммерческую тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации о коммерческой тайне, размещаются на официальном сайте Рослесхоза и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Согласно части 6 статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ информация, содержащаяся в Реестре, размещается на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на ведение Реестра, и должна быть доступна для ознакомления без взимания платы.

Следовательно, проектом акта вводится дополнительное ограничение на объем публикуемой на официальном сайте Рослесхоза информации Реестра посредством включения положения о коммерческой тайне. При этом ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ такое ограничение не устанавливается.

Полагаем, что разработчиком с учетом положений частей 2-3 статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ может быть однозначно решен вопрос об отнесении ограниченного перечня включаемой в Реестр информации к коммерческой тайне.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что разработчиком не только не соблюдена процедура оценки регулирующего воздействия проекта акта, но и нарушена логика статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ, во исполнение которой разработан проект акта. Сформулированные положения проекта акта нельзя считать достаточными для корректного и беспрепятственного ведения Реестра.

Кроме того, анализ положений статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ показал, что в части 5 указанной статьи содержится ссылка на часть 3 этой же статьи, при этом ссылка на часть 2 данной статьи отсутствует. Следовательно, часть 5 статьи 98.1 ЛК РФ в редакции Закона № 218-ФЗ должна быть откорректирована.

#### Судебная практика

Рослесхоз планирует активно использовать механизм внесения недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений в Реестр. Согласно информационному сообщению от 10.02.2017 г. на официальном сайте службы, в Арбитражном суде Самарской области состоялось судебное заседание о взыскании суммы долга арендной платы с юридического лица, являющегося арендатором лесного участка по договору аренды лесного участка. Судом в полном объеме удовлетворены требования о взыскании суммы долга в размере 137 760,76 рублей в пользу Департамента лесного хозяйства Ярославской области (далее - Департамент), в том числе взыскана неустойка.

В другом сообщении говорится о правонарушениях, совершенных гражданами на территории Ярославской области.

В соответствии с требованиями ЛК РФ и Законом Ярославской области от 27.06.2007 г. № 55-з «О некоторых вопросах регулирования лесных отношений» граждане имеют право заключать договоры купли - продажи лесных насаждений для собственных нужд (отопление, строительство и ремонт дома, хозяйственных построек). При этом данный договор не только предоставляет право заготавливать древесину, но и налагает ряд обязанностей.

Так, гражданин Л., воспользовавшись предоставленным ему правом, заключил с Департаментом договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд. Осуществляя заготовку древесины на территории Даниловского участка лесничества, гражданин не произвел очистку мест рубок от порубочных остатков, что является грубым нарушением лесного законодательства и влечет за собой наложение штрафа. Департамент обратился с требованием в районный суд о взыскании неустойки. Требования Департамента о взыскании неустойки в размере 30 000 рублей удовлетворил Даниловский районный суд Ярославской области в полном объеме.

В другом деле Ярославский районный суд Ярославской области оставил в силе постановление Департамента о привлечении индивидуального предпринимателя Р. к административной ответственности в соответствии с частью 3 статьи 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), предусматривающей ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в лесах, и назначил ему наказание в виде штрафа в размере 20 000 рублей.

Во всех информационных сообщениях Рослесхоза подчеркивается, что в рамках гражданского законодательства неоднократное неисполнение лицом, использующим лесной участок, обязанности по внесению арендной платы является основанием для досрочного расторжения договора аренды. С 01.03.2017 г. указанная информация будет направляться в уполномоченный орган для внесения сведений в Реестр. Впоследствии лица, включенные в Реестр, будут не вправе заключать договоры аренды лесных участков и договоры купли-продажи лесных насаждений<sup>1</sup>.

#### Нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации

Принятие Закона № 218-ФЗ потребовало актуализации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Постановлением губернатора Костромской области от 22.12.2016 г. № 258 в Положение о департаменте лесного хозяйства Костромской области было дополнено пунктом 47.2, обязывающим соответствующий департамент направлять в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение Реестра, информацию, предусмотренную статьей 98.1 ЛК РФ. Аналогичное требование содержится в нормативных правовых актах других субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что включение подобной нормы в положения об уполномоченных органах субъектов Российской Федерации было продиктовано появлением в КоАП РФ новых составов, предусматривающих административную ответственность должностных лиц.

В частности, согласно статье 8.32.1 КоАП РФ ненаправление, несвоевременное направление, направление недостоверной информации в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений, подлежащей включению в такой реестр, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 000 до 15 000 рублей. В соответствии со статьей 8.32.2 КоАП РФ включение заведомо недостоверной информации в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 000 рублей.

Несмотря на то, что в ЛК РФ указано, что порядок ведения Реестра устанавливается Правительством Российской Федерации, в некоторых субъектах Российской Федерации были приняты собственные порядки ведения Реестра, причем без указания на административно-территориальное ограничение. К примеру, распоряжением Правительства Кировской области от 29.12.2016 г. № 158 «в целях повышения эффективности государственного управления в области лесных отношений» был утвержден Порядок ведения Реестра и его форма, а Министерство лесного хозяйства Кировской области определено уполномоченным органом, осуществляющим ведение Реестра с 01.01.2017 г., т.е. на 2 месяца раньше, чем требует ЛК РФ.

В Закон Свердловской области от 03.12.2007 г. № 152-03 «О порядке и нормативах заготовки гражданами, проживающими на территории Свердловской области, древесины для собственных нужд» были внесены изменения, согласно которым решение об отказе во включении гражданина в список граждан, имеющих право на заготовку древесины для собственных нужд, принимается в случае, если сведения о гражданине включены в Реестр (п. 8 ч. 3 ст. 2-1, вступил в силу 01.03.2017 г.).

Пункт 19 Административного регламента предоставления министерством лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений, утвержденного постановлением Губернатора Самарской области от 22.01.2015 г. № 3, устанавливает, что заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе по результатам аукционов, допускается с гражданами и юридическими лицами в случае отсутствия сведений о них в Реестре (вступил в силу 01.03.2017 г.). Аналогичное требование содержится в административных регламентах других субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Примечательно, что Архангельским областным Собранием депутатов 27.02.2017 г. в Государственную Думу РФ (далее - ГД РФ) внесен проект федерального закона № 110018-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» (в части отмены требования о представлении материалов дистанционного зондирования, фото- и видеодифференциации)<sup>4</sup>.

В частности, проектом федерального закона предлагается исключить пункт 24 Закона № 218-ФЗ, которым в ЛК РФ была внесена статья 98.1 (о ведении Реестра). Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона, «предложенные нормы [Закона № 218-ФЗ - прим, авт.] по формированию реестра не будут достигать цели «отфильтровывания» различного рода аферистов, поскольку зарегистрировать новую фирму легко, а возникшие долги по аренде или неисполненным работам останутся неоплаченными. Кроме того, не учитывается ситуация, когда арендатор стал «недобросовестным» вследствие природных катаклизмов, которые не позволили отгрузить заготовленную древесину, получить доходы и выполнить все свои обязанности по организации, например, противопожарных мероприятий».

На предварительном рассмотрении проекта федерального закона в ГД РФ 14.03.2017 г. было решено направить его заинтересованным органам публичной власти для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы ГД РФ в период весенней сессии 2017 года (май).

<sup>1</sup> О взыскании суммы долга с юридического лица по договору аренды лесного участка на территории Ярославской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosleshoz.gov.ru/form/public>. Дата обращения: 05.04.2017 г.; Меры борьбы с недобросовестными арендаторами лесных участков на территории Ярославского края. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosleshoz.gov.ru/form/public>. Дата обращения: 05.04.2017 г.

<sup>2</sup> См., например, Постановление Правительства Республики Бурятия от 07.12.2016 г. № 559; Постановление Правительства Магаданской области от 24.11.2016 г. № 905-пп; Постановление Правительства Ульяновской области от 07.11.2016 г. № 25/526-П; Постановление Правительства Ярославской области от 20.10.2016 г. № 1074-п; Постановление Правительства Пензенской области от 11.08.2016 г. № 404 пп.

<sup>3</sup> См., например, Постановление Губернатора Тюменской области от 28.07.2011 г. № 144; Постановление Губернатора Хабаровского края от 30.08.2016 г. № 94; Постановление Губернатора Самарской области от 30.01.2017 г. № 20; Указ Губернатора Воронежской области от 29.02.2016 г. № 54-у.

<sup>4</sup> С текстом проекта федерального закона № 110018-7 можно ознакомиться в СПС «КонсультантПлюс» и на сайте автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=110018-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=110018-7). Дата обращения: 20.03.2017 г.

## ЛЕСНЫЕ КОНКУРСЫ: НАЗАД В БУДУЩЕ\*

Н. Лазарева

*Лесной кодекс, принятый в 2006 году, активно обсуждался и критиковался на различных уровнях. В декабре прошлого года этому противоречивому закону исполнилось 10 лет, и лесная тема вновь актуализировалась. На этот раз в связи с обсуждением законопроекта, изменяющего порядок проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений. Сама идея вернуть в законодательство лесные конкурсы ярых противников не встретила, в первом чтении законопроект приняли, но ко второму депутатам придется его значительно доработать.*

### Общественная палата в целом за

Если этот законопроект будет принят, он вернет один элемент старого лесного законодательства, который утратил свою силу с принятием Лесного кодекса РФ в 2006 году. Разница между существующей сейчас системой лесных аукционов и существовавшей ранее системой лесных конкурсов состоит в том, что при аукционе учитывается только готовность претендента платить за рассматриваемый лесной участок, то есть кто готов заплатить больше – тот и победитель. При конкурсе же учитываются и другие параметры, в частности наличие у претендента перерабатывающих мощностей и его социальная роль. Такую оценку дали законопроекту еще до внесения в Госдуму, на нулевых чтениях в Общественной палате.

Все эксперты тогда сошлись во мнении, что принятие этих поправок в Лесном кодексе РФ решит достаточно крупные проблемы. Ведь изменения коснутся не только торгов на получение в долгосрочную аренду лесных участков, но и обязательств по развитию технологического процесса и переработке. По идее, реализация этого законопроекта даст толчок к развитию предпринимательства, поскольку именно комплексное использование лесных ресурсов увеличивает бюджетную отдачу.

Участники круглого стола в Общественной палате предложили установить балльную систему оценки конкурсных предложений и отметили, что принятие поправок позволит увеличить заготовку древесины на имеющихся мощностях. В частности, в ходе совещания было озвучено, что предполагается увеличение заготовки до 17 млн кубометров древесины в год, в связи с чем дополнительно ожидается поступление в федеральный бюджет 500 млн руб. арендных платежей.

Член Общественной палаты В. Грачев проиллюстрировал озвученные закономерности на примере Вологодской области, где в доперестроечный период было около 60 крупных лесопользователей, а на сегодня работает около 30 тыс. предприятий.

Также был отмечен ряд непроработанных моментов. В частности, возникли вопросы о том, кто будет принимать решение о количестве аукционов в год и каким образом будет формироваться начальный размер арендной платы.

Некоторые участники обсуждения высказали опасения, что, поскольку законопроект устанавливает много рамочных положений и отсылочных норм, могут возникнуть проблемы с его реализацией.

### Депутаты решили доработать

Итог первого чтения сводится к тому, что ряд положений проекта требует уточнения и доработки. В частности, проектируемые ч. 4 и 5 ст. 74.1 Лесного кодекса нуждаются в уточнении. Следовало бы указать конкретные обязательства, невыполнение которых будет рассматриваться в качестве основания для досрочного расторжения договора аренды лесного участка по инициативе арендодателя. При этом проектируемая норма должна исключать дублирование правовых норм, содержащихся в иных законодательных актах (например, в ГК РФ).

Проектируемая ч. 3 ст. 78, по нашему мнению, нуждается в согласовании с проектируемыми нормами ст. 74 и ч. 1 и 2 ст. 78 Лесного кодекса (из указанных норм следует, что торги проводятся в любом случае, может различаться лишь их форма, о выборе которой и

\* Лазарева Н. Лесные конкурсы: назад в будущее / Н. Лазарева // «ЭЖ-Юрист». - 2017. - № 5 (февраль). - С. 2

принимается решение). Кроме того, учитывая предметы регулирования ст. 74 и 78 Лесного кодекса, в них нужно исключить дублирование отдельных положений.

Согласно проектируемой ч. 2 ст. 79 Лесного кодекса открытые конкурсы на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводятся в случае поступления заявления о потребности в древесине от юридического лица, индивидуального предпринимателя, владеющего на праве собственности или ином законном основании объектами лесоперерабатывающей инфраструктуры, которые не обеспечены древесиной необходимого породного состава, и соответствующего требованиям. При этом в последующем участники конкурса (их представители) не могут присутствовать при оценке конкурсной комиссией предложенных ими условий, а все основные параметры, на основании которых будет определяться победитель открытого конкурса, будут устанавливаться в подзаконных нормативных правовых актах. По мнению депутатов, эти положения проекта требуют дополнительного обсуждения. Кроме того, проектируемая норма ч. 2 ст. 79 Лесного кодекса не соотносится с нормой ч. 6 этой статьи, содержащей основания для отказа в проведении конкурса (в предложенной редакции ч. 2 поступление заявления свидетельствует о наличии у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей потребности в древесине и необеспеченности древесиной принадлежащих им объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры).

При этом не ясен правовой механизм оценки потребности заявителя в соответствующей древесине.

Парламентарии также считают, что многие термины нуждаются в уточнении. Так, следует уточнить, что понимается под оформлением участия в торгах.

Обращаем внимание на то, что предлагаемая редакция проектируемых п. 26 и 31 ст. 79 Лесного кодекса ранее уже содержалась в Лесном кодексе (ч. 81 и 111 ст. 79 Лесного кодекса в редакции, действовавшей до 01.08.2016), однако была изменена Федеральным законом от 03.07.2016 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». А это требует дополнительной аргументации.

Кроме того, проект содержит множество оценочных понятий (например, «современные объекты лесоперерабатывающей инфраструктуры», «эффективное использование материальных, финансовых, трудовых и природных ресурсов»), что в правоприменении может привести к неоднозначному их толкованию.

Как видим, ко второму чтению разработчики должны устранить недостатки не только технического, но и юридического характера. Но в целом основная идея изменения порядка проведения лесных конкурсов будет реализована.

## ЛЕС ПОШЕЛ НА ПОПРАВКУ\*

### Новое законодательство, регулирующее лесные отношения, расширяет полномочия властей и усиливает ответственность арендаторов

А. Героева

#### Штрафной удар

Поправки в закон «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ в части совершенствования регулирования лесных отношений», принятые Госдумой летом текущего года, существенно ужесточают ответственность за нарушение норм лесовоспроизводства и лесоразведения. Не менее жестко сформулированы и поправки в статью Кодекса РФ об административных правонарушениях, в соответствии с которыми усилена ответственность за нарушение требований законодательства. Таким образом, считают в Минприроды, удалось гармонизировать положения Лесного кодекса, дающего определение лесу не только как природному ресурсу, но и как экологической системе. «Вред, причиняемый лесам, не может быть ограничен только ущербом, причиненным собственнику лесных насаждений (при этом, говоря о лесном фонде, мы имеем в виду Российскую Федерацию). Вред лесам влечет негативные последствия для неограниченного круга лиц, имеющих право на благоприятную окружающую среду», - сказал РБК+ Андрей Грибенников, директор департамента госполитики и регулирования в области лесных ресурсов Минприроды.

Поправки, в частности, касаются размеров штрафов: они увеличиваются в десять раз для должностных лиц и в 30 раз - для компаний, пользующихся лесом в коммерческих целях и по каким-то причинам не высадивших новые деревья. Таким образом, должностных лиц будут штрафовать на 5 - 10 тыс. руб., а штраф для компаний составит от 200 тыс. до 300 тыс. руб. Предпринимателей, работающих без образования юридического лица, за административные правонарушения при необходимости планируется привлекать к ответственности как юридических лиц.

Согласно новому законодательству в лесах будет установлено наблюдение, в том числе дистанционными методами: с помощью аэрокосмической и аэрофотосъемки. Отслеживать будут соответствие участка той площади, что зафиксирована в договоре аренды; кроме того, контролю подлежит качество семян и соответствие количества саженцев, которые лесозаготовители будут высаживать взамен вырубленных деревьев.

#### Восстановительный процесс

Необходимость ужесточения мер по лесовосстановлению и лесопользованию назрела еще несколько десятилетий назад, говорят эксперты в области лесопромышленного комплекса. Главное, что принесет новый закон, - повышение степени ответственности арендаторов. Для России это особенно важно, поскольку страна обладает самым большим в мире массивом леса - около 60% территории РФ покрыто деревьями разных пород. Согласно данным Минприроды, самые высокие уровни лесистости - в Иркутской области (83% территории), Республике Коми (72,2%), Пермском крае (71,5%), затем следуют Московская область (46,7%), Омская область (42,3%), Башкирия (39,9%). В каждом регионе у леса свои особенности. Например, в Омской области, Башкирии и Московской области преобладают береза и осина, в Иркутской и Ленинградской областях - хвойные породы.

При этом у каждого региона свои проблемы в сфере лесовосстановления, которые местные власти решают с переменным успехом. В текущем году Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) назвало лидеров по лесовосстановлению среди регионов за 2016 год. По данным ведомства, десятью лучшими субъектами Федерации, выполнившими в полном объеме работы по лесовосстановлению, стали Липецкая, Нижегородская и Московская области, Республика Башкортостан, Сахалинская, Тверская, Тамбовская, Ленинградская, Новосибирская области и Республика Карелия. В общей сложности работы по лесовосстановлению провели на площади свыше 781,1 тыс. га.

В регионах уверяют, что уже сейчас принимают необходимые природоохранные меры, несмотря на то что обстоятельства этому не всегда благоприятствуют. Например, в 2016 году

\*Героева А. Лес пошел на поправку / А. Героева // РБК+ (Лесная промышленность). - 2017. - 12 окт. - С. 1, 2

в Башкирии, по данным Министерства лесного хозяйства республики, провели санитарно-оздоровительные мероприятия на 17,2 тыс. га, в 2015-м - на 16,5 тыс. га, тогда как в 2014 году - на 14,3 тыс. га. «В этом году мы планируем провести санитарно-оздоровительные мероприятия на 11,6 тыс. га. Это меньше, чем в прошлые годы, поскольку отсутствует финансирование из бюджета на проведение санитарно-оздоровительных мероприятий подведомственными предприятиями, - сообщил РБК+ заместитель министра лесного хозяйства Республики Башкортостан Марат Шарафутдинов. - Тем не менее в результате проведенных санитарно-оздоровительных мероприятий площади погибших и поврежденных насаждений по сравнению с 31,8 тыс. га в 2015 году уменьшились в 2017-м до 27,1 тыс. га».

Есть еще как минимум одна серьезная проблема, которая, в частности, обсуждалась в кулуарах III Форума малого бизнеса регионов стран - участниц ШОС и БРИКС в сентябре этого года в Уфе: арендаторы не желают проводить убыточные для них санитарные рубки, а заставить их порой бывает непросто, административных рычагов для этого до сих пор не было.

«К сожалению, не до конца проработаны административные меры воздействия на недобросовестных лесопользователей, до сих пор было довольно сложно отслеживать их и штрафовать», - рассказал РБК+ занимавший в момент интервью пост губернатора Омской области Виктор Назаров. По его убеждению, «новые поправки в Лесной кодекс позволят улучшить процесс надзора за арендаторами лесных участков, заставят ответственнее подходить к процессу лесовосстановления». В Омской области преобладают мягколиственные переспелые березняки, из которых 70% - это перестой, который надо вырубить хотя бы из опасения возгораний. «От последствий пожаров мы получаем очень большой ущерб. Нужно возобновлять противопожарные просеки, учет лесных угодий», - добавил Виктор Назаров.

#### Отдача от поправок

Экологи уверяют, что от новых поправок не стоит ожидать быстрой отдачи, поскольку восстановление леса - это длительный процесс. Чтобы вырастить новый хозяйственно ценный лес, мало посадить деревья целевых пород (чаще всего это ель, сосна, дуб), надо еще провести процесс ухода за ним. Речь идет, объясняет Алексей Ярошенко, руководитель лесного отдела «Гринпис России», об агротехническом уходе - «прополке» молодых деревьев от травянистых сорняков, освобождении их от конкуренции с малоценными деревьями, прореживании до оптимальной густоты. Обычно это занимает около 15-20 лет. Если нарушить технологию, вложенные трудовые и финансовые затраты могут обесцениться: лес, конечно, вырастет, но не того качества.

Алексей Ярошенко критически относится и к ныне действующим нормам лесного законодательства, и к принятым поправкам: по его мнению, они не создают возможностей для борьбы с серьезными преступлениями против леса. Другие эксперты отмечают, что лесопользователей нужно не только наказывать, но и поощрять.

Алексей Миронов, руководитель отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах ФБГУ Института социально-экономического развития территорий РАН, высказал РБК+ мнение, что наиболее эффективным для развития лесопользования было бы обеспечение неотвратимости наказания и создание мотивационного механизма - чтобы «кнут» штрафов сочетался с «пряником» в виде определенных льгот.

## Часть II Справочная информация

### ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ ЛЕСНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 01.07.2017)\*

Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние
от 01.07.2017 № 143-ФЗ	части 1, 2 статьи 38	изложены в новой редакции
	статья 49	изложена в новой редакции
от 23.06.2016 № 218-ФЗ	дополнение главой 2.4	
	наименование главы 3	изложено в новой редакции
	статья 51	изложена в новой редакции
	статья 52	исключена
	наименование статьи 57	изменение
	абзац 1 части 1 статьи 57	изменение
	часть 2 статьи 57	изменение
	статьи 58 - 59	исключены
	статья 60	изложена в новой редакции
	статья 60.11	изложена в новой редакции
	дополнение главой 3.2	
	статья 66	изложена в новой редакции
	статья 68	изложена в новой редакции
	дополнение статьями 69.2	
	часть 6 статьи 70.1	изменение
	часть 3 статьи 72	изменение
	часть 5 статьи 73	изменение
	дополнение статьями 73.1	
	статья 74	изложена в новой редакции
	статья 77	изложена в новой редакции
	дополнение статьями 98.1	
	наименование главы 13	изложено в новой редакции
	статья 99	изложена в новой редакции
статья 99.1	изложена в новой редакции	
статья 100	изложена в новой редакции	
от 23.06.2016 № 206-ФЗ, от 03.07.2016 № 361-ФЗ	статья 13	изложена в новой редакции
	статья 36	изложена в новой редакции
	часть 3 статьи 72	изменение
	статья 81	дополнение пунктами 1.1, 1.6
	статья 92	изложена в новой редакции
	статья 93	исключена
от 30.12.2015 № 455-ФЗ	часть 1 статьи 3	изложена в новой редакции
	наименование главы 3	изложено в новой редакции
	наименование статьи 51	изменение
	части 1, 2, 3 статьи 51	изменение
	пункт 7 части 2 статьи 53.1	изменение
	часть 4 статьи 53.1	изменение
	наименование статьи 53.5	изменение
	статья 53.5	изменение
	часть 7 статьи 53.7	исключена
	статьи 54 - 56	исключены
	наименование статьи 57	изменение
	абзац 1 части 1 статьи 57	изменение
	пункт 4 части 1 статьи 57	исключен

\*Справочная правовая система «КонсультантПлюс». - <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.10.2017). - Материалы подготовлены на основе обзора «Консультант Плюс».

Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние	
	часть 2 статьи 57	изменение	
	наименование статьи 60	изменение	
	части 1, 2 статьи 60	изменение	
	дополнение главой 3.1		
	часть 1 статьи 64	изменение	
	часть 2 статьи 74.1	изменение	
	часть 2 статьи 77.1	изменение	
	пункты 16.6, 18 статьи 81	изменение	
	статья 81	дополнение пунктами 19.1-19.8	
	пункт 20 статьи 81	изменение	
	статья 81	дополнение пунктом 20.1	
	пункт 33.1 статьи 81	изменение	
	часть 9 статьи 83	дополнение пунктом 4.2	
	часть 5 статьи 86	изменение	
	часть 2 статьи 88	изложена в новой редакции	
статья 89	дополнение частью 5		
от 03.07.2016 № 265-ФЗ	часть 8.1 статьи 79	изменение	
	часть 11.1 статьи 79	исключена	
от 23.06.2016 № 218-ФЗ	часть 4 статьи 53.3	изложена в новой редакции	
	часть 1 статьи 53.4	дополнение пунктами 4.1 - 4.2	
	пункт 16.4 статьи 81	изложен в новой редакции	
	статья 81	дополнение пунктами 16.9, 37.1	
от 01.05.2016 № 119-ФЗ	статья 9	изменение	
	статья 9	изменение	
от 29.06.2015 № 206-ФЗ	статья 7	изложена в новой редакции	
	часть 1 статьи 16	изложена в новой редакции	
	абзац 1 части 2 статьи 16	изменение	
	дополнение статьей 16.1		
	статья 29	изложена в новой редакции	
	дополнение статьей 29.1		
	абзац 1 части 12 статьи 50.6	изменение	
	наименование главы 5	изложено в новой редакции	
	пункт 3 части 1 статьи 68	исключен	
	статья 69	исключена	
	дополнение статьей 70.1		
	статья 71	изложена в новой редакции	
	часть 5 статьи 72	исключена	
	статья 73	дополнение частью 5	
	статья 74	изложена в новой редакции	
глава 6	дополнение статьей 74.1		
статья 75	дополнение частью 4.1		
статья 76	дополнение частями 5-6		
часть 5 статьи 77	изменение		
статья 77	дополнение частью 6		
глава 7	дополнение статьей 77.1		
пункт 4 части 4 статьи 79	изменение		
пункт 1 части 6 статьи 79	изложен в новой редакции		
статья 79	дополнение частью 8.1		
часть 9 статьи 79	изменение		
статья 79	дополнение частью 11.1		
пункт 26 статьи 81	изменение		
статья 81	дополнение пунктом 31.1		

Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние	
	статья 82	дополнение пунктом 6.1	
	часть 1 статьи 83	дополнение пунктом 6.1	
	пункт 7 части 9 статьи 83	изменение	
	пункты 1, 2, 3, 4, 5 части 2 статьи 91	изменение	
от 13.07.2015 № 233-ФЗ	пункты 1-2 части 9 статьи 83	исключены	
	пункты 1, 2 части 10 статьи 83	изменение	
от 21.07.2014 № 250-ФЗ	статья 83	дополнение частью 12	
	часть 5 статьи 74	изменение	
	статья 74	дополнение частью 6	
от 23.06.2014 № 171-ФЗ	пункт 29 статьи 81	изменение	
	наименование статьи 9	изменение	
	статья 9	изменение	
	часть 2 статьи 24	изменение	
	часть 3.1 статьи 38	изменение	
	часть 3 статьи 47	изменение	
	часть 3 статьи 51	изменение	
	часть 4 статьи 61	изменение	
	часть 2 статьи 69	изменение	
	части 1, 4 статьи 71	изменение	
часть 4 статьи 72	изменение		
от 28.12.2013 № 415-ФЗ	часть 3 статьи 74	дополнение пунктом 4	
	пункт 2 части 1 статьи 83	изложен в новой редакции	
	часть 2 статьи 26	изложена в новой редакции	
	часть 3 статьи 26	изменение	
	части 1, 2 статьи 49	изменение	
	статья 81	дополнение пунктом 41.6	
от 21.07.2014 № 250-ФЗ	статья 82	дополнение пунктом 7.3	
	часть 1 статьи 83	дополнение пунктом 8	
	часть 1 статьи 84	дополнение пунктами 7-8	
	часть 2 статьи 74	изменение	
от 28.06.2014 № 180-ФЗ	статья 74	дополнение частью 2.1	
	пункт 3 части 1 статьи 21	изменение	
	пункт 12 части 1 статьи 25	изменение	
	наименования статьи 44	изменение	
от 12.03.2014 № 27-ФЗ	части 1, 2, 3 статьи 44	изменение	
	статья 19	изложена в новой редакции	
	статья 29	дополнение частью 8.3	
	часть 9 статьи 29	изложена в новой редакции	
	часть 9 статьи 50.6	дополнение пунктом 3.1	
	части 1-2 статьи 53.8	исключены	
	пункт 2 части 1 статьи 55	изменение	
	наименование статьи 56	изложено в новой редакции	
	часть 2 статьи 56	изменение	
	пункт 4 части 1 статьи 57	изменение	
	часть 2 статьи 61	изложена в новой редакции	
	дополнение статьей 61.1		
	дополнение статьей 64.1		
	часть 2 статьи 65	дополнение пунктом 3.1	
	пункт 4 части 2 статьи 65	изложен в новой редакции	
статья 81	дополнение пунктами 23.1-23.4., 25.1-25.2		
пункт 4 части 1 статьи 83	изложен в новой редакции		
дополнение статьей 96.1			

Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние
	часть 4 статьи 97	исключена
от 28.12.2013 № 415-ФЗ	часть 2 статьи 3	изменение
	часть 5 статьи 29	изложена в новой редакции
	статья 30	дополнение частью 4.1
	часть 1 статьи 46	изменение
	дополнение главами 2.1., 2.2, 2.3	
	статья 81	дополнение пунктом 41.5.
дополнение статьёй 99.1		
от 21.12.2013 № 360-ФЗ	часть 3 статьи 79	изложена в новой редакции
	пункт 5 части 4 статьи 79	изменение
	части 5, 7 статьи 79	изменение
	часть 6 статьи 80	изменение
	часть 9 статьи 80	изложена в новой редакции
от 28.12.2013 № 396-ФЗ	часть 2 статьи 19	изменение
	часть 3 статьи 19	изложена в новой редакции
	часть 4 - 5 статьи 19	исключены.
	часть 4 статьи 53.7	изменение
	часть 2 статьи 53.8	изложена в новой редакции
от 28.12.2013 № 406-ФЗ	часть 2 статьи 70	изложена в новой редакции
	часть 5 статьи 30	изменение
	часть 2 статьи 41	изменение
	часть 4 статьи 76	изменение
	часть 4 статьи 77	изменение
	статья 81	дополнение пунктами 41.3, 41.4
	пункты 4, 7 статьи 82	изменение
части 3, 5 статьи 103	изменение	
часть 4 статьи 103	исключена	
от 28.07.2012 № 133-ФЗ	часть 2 статьи 26	изложена в новой редакции
от 25.06.2012 № 93-ФЗ	пункт 7 части 1 статьи 83	изложен в новой редакции
	часть 3.5 статьи 96	изменение
от 06.12.2011 № 401-ФЗ	части 3, 5 статьи 79	изложена в новой редакции
	часть 6 статьи 80	изложена в новой редакции
	часть 8 статьи 80	изменение
от 21.11.2011 № 331-ФЗ	часть 1 статьи 56	изменение
	статья 56	дополнение частью 1.1
от 18.07.2011 № 242-ФЗ	пункты 36, 37 статьи 81	изложен в новой редакции
	пункт 6 части 1 статьи 83	изменение
	пункты 3, 4 части 9 статьи 83	изменение
	пункт 5 части 1 статьи 84	изменение
	пункт 3 части 2 статьи 90	изменение
	наименование главы 12	изложено в новой редакции
	наименование статьи 96	изложено в новой редакции
	части 1, 2 статьи 96	изложена в новой редакции
	часть 2.1 статьи 96	изменение
	абзац 1 части 3 статьи 96	изложен в новой редакции
	пункты 7, 10, 11 части 3 статьи 96	изменение
	пункт 14 части 3 статьи 96	изложен в новой редакции
	часть 3 статьи 96	дополнение пунктами 14.1., 14.2
	части 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5 статьи 96	изменение
	часть 6 статьи 96	исключена.
	наименование статьи 97	изложено в новой редакции

Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние	
	часть 1 статьи 97	изложена в новой редакции	
	часть 2 статьи 97	изменение	
	статья 98	изложена в новой редакции	
от 11.07.2011 № 200-ФЗ	часть 3 статьи 79	изменение	
	часть 9 статьи 80	изменение	
от 01.07.2011 № 169-ФЗ	часть 11 статьи 79	изложена в новой редакции	
	статья 91	дополнение частью 8.1	
от 14.06.2011 № 137-ФЗ	часть 4 статьи 13	изменение	
	части 5.1, 7 статьи 21	изменение	
	часть 3 статьи 43	изменение	
	пункт 5 части 1 статьи 104	изложен в новой редакции	
	статья 106	изложена в новой редакции	
от 29.12.2010 № 442-ФЗ	статья 13	дополнение частью 4	
	часть 4 статьи 17	изложена в новой редакции	
	часть 2 статьи 19	изменение	
	пункт 4 части 1 статьи 21	изложен в новой редакции	
	часть 5 статьи 21	изменение	
	часть 5.1 статьи 21	изменение	
	статья 21	дополнение частью 7	
	часть 4 статьи 23	изложена в новой редакции	
	часть 1 статьи 25	дополнение пунктом 10.1	
	пункт 13 части 1 статьи 25	изложен в новой редакции	
	дополнение статьёй 39.1		
	часть 3.1 статьи 43	изменение	
	статья 45	изложена в новой редакции	
	статья 52	изложена в новой редакции	
	статья 53	изложена в новой редакции	
	дополнение статьями 53.1, 53.2, 53.3, 53.4, 53.5, 53.6, 53.7., 53.8		
	статья 57	изложена в новой редакции	
	части 2, 5 статьи 65	изложены в новой редакции	
	часть 2 статьи 67	изложена в новой редакции	
	пункт 5 части 1 статьи 68	изменение	
	дополнение статьями 68.1, 68.2, 69.1		
	часть 2 статьи 74	изменение	
	статья 81	дополнение пунктом 8.1	
	пункты 12, 16 статьи 81	изменение	
	статья 81	дополнение пунктами 16.1., 16.2, 16.3, 16.4, 16.5, 16.6, 16.7, 16.8	
	пункт 24 статьи 81	изменение	
	пункт 26 статьи 81	изложен в новой редакции	
	статья 81	дополнение пунктом 33.1	
	пункт 35 статьи 81	изменение	
статья 81	дополнение пунктами 35.1., 35.2		
пункт 37 статьи 81	изложен в новой редакции		
пункт 39 статьи 81	изменение		
статья 81	дополнение пунктом 41.2		
статья 82	дополнение пунктами 7.1., 7.2		
пункты 4, 6, 7 части 1 статьи 83	изменение		
статья 83	дополнение частью 7.1		
пункты 3, 4 части 9 статьи 83	изменение		
часть 9 статьи 83	дополнение пунктом 4.1		
пункты 5, 6 части 9 статьи 83	изложены в новой редакции		
статья 83	дополнение частями 10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5		
часть 1 статьи 84	дополнение пунктом 6		



Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние
	статья 84	дополнение частью 1.1
	часть 5 статьи 86	изложена в новой редакции
	часть 3 статьи 87	изложена в новой редакции
	статья 91	дополнение частью 2.1
	часть 9 статьи 91	изменение
	статья 91	дополнение частью 10
	части 1, 3 статьи 96	изложены в новой редакции
	часть 2.2 статьи 96	исключена.
	статья 96	дополнение частями 3.4, 3.5
	часть 3 статьи 97	исключена
	пункт 3 части 3 статьи 102	изложен в новой редакции
	часть 6 статьи 102	изменение
	часть 1 статьи 104	изложена в новой редакции
	часть 1 статьи 105	изложена в новой редакции
	статья 105	дополнение частью 5.1
	часть 6 статьи 105	изменение
	часть 1 статьи 106	изменение
статья 106	дополнение частью 1.1	
часть 2 статьи 107	изложена в новой редакции	
статья 107	дополнение частью 2.1	
от 22.07.2010 № 167-ФЗ	статья 95	дополнение частью 3
от 27.12.2009 № 209-ФЗ	часть 7 статьи 11	изменение
	пункт 5 части 1 статьи 25	изложена в новой редакции
	статья 36	изложена в новой редакции
	статья 37	исключена
	часть 3 статьи 72	изложена в новой редакции
	пункт 1 части 3 статьи 74	изменение
пункт 2 части 3 статьи 105	изложен в новой редакции	
от 14.03.2009 № 32-ФЗ, от 27.12.2009 № 365-ФЗ,	пункт 36 статьи 81	изменение
	пункт 37 статьи 81	изложен в новой редакции
	пункт 6 части 1 статьи 83	изложен в новой редакции
	часть 8 статьи 83	изменение
	часть 10 статьи 83	дополнение пунктом 3.1
	часть 2 статьи 96	изменение
	статья 96	дополнение частями 2.1., 2.2, 3.1, 3.2, 3.3
статья 97	изложена в новой редакции	
от 17.07.2009 № 164-ФЗ	часть 3 статьи 79	изложена в новой редакции
от 14.03.2009 № 32-ФЗ	статья 21	дополнение частью 5.1
	часть 8 статьи 29	изложена в новой редакции
	статья 29	дополнение частями 8.1., 8.2
	статья 32	дополнение частью 4.1
	часть 3 статьи 38	изложена в новой редакции
	статья 38	дополнение частью 3.1
	статья 46	дополнение частью 2.1
	часть 6 статьи 75	исключена
	пункт 1 части 6 статьи 79	изложен в новой редакции
	пункт 41 статьи 81	изменение
	статья 81	дополнение пунктом 41.1
	статья 82	дополнение пунктом 1.1
	пункт 4 части 1 статьи 83	изменение
	пункт 7 части 2 статьи 91	изменение



Федеральный закон	Глава, статья кодекса	Состояние
	подпункт «в» пункта 3 части 2 статьи 102	изменение
	пункт 3 части 2 статьи 102	дополнение подпунктом «в.1»
	статья 105	изложена в новой редакции
	часть 3 статьи 108	изменение
	часть 4 статьи 109	изменение
от 23.07.2008 № 160-ФЗ	часть 5 статьи 19	изменение
	часть 6 статьи 29	изменение
	часть 3 статьи 50	изменение
	часть 4 статьи 53	изменение
	часть 3 статьи 55	изменение
	часть 2 статьи 57	изменение
	часть 2 статьи 67	изменение
	часть 5 статьи 74	изменение
	часть 5 статьи 77	изменение
	часть 5 статьи 86	изменение
	часть 5 статьи 90	изменение
часть 9 статьи 91	изменение	
от 25.12.2008 № 281-ФЗ	пункт 4 части 1 статьи 84	изменение
от 22.07.2008 № 143-ФЗ	статья 9	изменение
	статья 11	дополнение частью 8
	часть 2 статьи 19	изменение
	статья 20	дополнение частью 3
	часть 5 статьи 21	изменение
	часть 2 статьи 32	изменение
	часть 1 статьи 33	изменение
	статья 43	дополнение частью 3.1
	статья 45	дополнение частями 2.1., 2.2
	часть 1 статьи 72	изменение
	часть 3 статьи 72	изложена в новой редакции
	часть 3 статьи 74	дополнение пунктом 3
	часть 1 статьи 78	изменение
	пункты 3, 4 части 4 статьи 79	изложен в новой редакции
	пункты 3,5 части 6 статьи 79	изменение
	часть 1 статьи 80	изменение
	пункт 2 части 7 статьи 80	изменение
	часть 8 статьи 80	изменение
	часть 2 статьи 95	исключена
	абзац 1 части 3 статьи 96	изменение
часть 4 статьи 96	изменение	
пункт 4 части 2 статьи 102	дополнение подпунктами «э», «и»	
часть 4 статьи 102	изменение	
часть 2 статьи 105	изменение	
статья 105	дополнение частью 2.1., 3.1	
часть 3 статьи 109	изложена в новой редакции	
от 22.07.2008 № 141-ФЗ	пункт 2 части 3 статьи 23	изменение
от 13.05.2008 № 66-ФЗ	часть 3 статьи 69	исключена
	пункт 2 части 6 статьи 79	изменение
	статья 92	изложена в новой редакции



### Часть III

#### Библиографический список книг, неопубликованных материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, газетах и интернет-ресурсах

2017 г.

- Бабич М.Е. Маркировка древесины в России: действующее регулирование и правовой эксперимент / М.Е. Бабич // Экологический вестник России. - 2017. - № 4. - С. 66-69
- Бабич М.Е. Порядок ведения реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений / М.Е. Бабич // Экологический вестник России. - 2017. - № 8. - С. 58-61
- Бабич М.Е. Право собственности на древесину / М.Е. Бабич // Экологический вестник России. - 2017. - № 6. - С. 60-63
- Бондарев А. Проблемы нормативного регулирования санитарных рубок / А. Бондарев // Устойчивое лесопользование. - 2017. - № 2. - С. 32-37
- Вершило Т.А. К вопросу о плате за использование лесов как дохода федерального бюджета / Т.А. Вершило // Финансовое право. - 2017. - № 7. - С. 15-19
- Героева А. Лес пошел на поправку / А. Героева // РБК+ (Лесная промышленность). - 2017. - 12 окт. - С. 1,2
- Гиряев М.Д. Теоретические основы лесоустройства и современное лесное законодательство / М.Д. Гиряев // Лесохозяйственная информация. - 2017. - № 2. - С. 5-15
- Добровольский А.А. Особенности разработки проектной документации на лесные участки, переданные в пользование / А.А. Добровольский // Экологическое право. - 2017. - № 4. - С. 38-40
- Законодательное обеспечение воспроизводства лесов: задачи, проблемы и пути их решения [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). - М., 2017 (март). - 33 с.
- Иванов А.В. Категория защитных лесов «леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях»: правовое регулирование и правоприменительная практика / А.В. Иванов // Экологическое право. - 2017. - № 3. - С. 15-18
- Использование лесов: договор купли-продажи, аренда, бессрочное пользование / под ред. А.А. Ялбулганова. - М., 2017. - 143 с.
- Калинин Н. Лесной кодекс: десятилетие изменений / Н. Калинин // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 11. - С. 50-53
- Ковыршина Е.И. Вырубка лесов вследствие незаконного перевода земель лесного фонда в земли иных категорий / Е.И. Ковыршина // Проблемы экономики и юридической практики. - 2017. - № 1. - С. 125-128
- Колесник В.Г. Система государственного управления лесным комплексом: текущая ситуация и основные проблемы / В.Г. Колесник, Л.Х. Сиятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2017. - № 1. - С. 129-148
- Лаврищева О.А. Проблемы определения правового статуса городских лесов в России / О.А. Лаврищева // Известия Юго-Западного государственного университета. - 2017. - № 2. - С. 190-197
- Лазарева Н. Лесные конкурсы: назад в будущее / Н. Лазарева // «ЭЖ-ЮРИСТ». - 2017. - № 5 (февраль). - С. 2
- Левицкий Л. Горит сурово русский лес / Л. Левицкий // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 7. - С. 74-79

Лесной кодекс Российской Федерации: [принят Гос. Думой 8 нояб. 2006 г.: одобрен Советом Федерации 24 нояб. 2006 г.: изм. Федер. законы ... от 1 июля 2017 г. № 143-ФЗ]: по состоянию на 5 окт. 2017 г. + сравн. табл. изм. - М., 2017. - 95 с.

Назаренко Е.Б. Проблемы и перспективы интенсификации лесопользования и ведения лесного хозяйства / Е.Б. Назаренко и др. // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. - 2017. - № 2. - С. 31-37

Насонова А.В. Правовое регулирование использования и охраны лесов в России: дореволюционный этап и современность / А.В. Насонова, И.К. Кузьмина // Евразийский юридический журнал. - 2017. - № 4. - С. 128-130

Николаев Н.П. Пора рассекретить хозяев лесных угодий / Н.П. Николаев, подготовил Н. Калинин // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 11. - С. 57-59

О проекте федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров» [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 16 марта 2017 года / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. - М., 2017. - 26 с.

О состоянии и направлениях совершенствования лесного хозяйства: [доклад заместителя Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации - руководителя Федерального агентства лесного хозяйства И.В. Валентика на III заседании Оргкомитета по проведению в России Года экологии 25 апр. 2017 г.] // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. - <http://www.rosleshoz.gov.ru/> (дата обращения: 30.10.2017)

Оленина Т.Ю. Перспективы развития института административной ответственности за лесонарушения в России / Т.Ю. Оленина // Административное право и процесс. - 2017. - № 5. - С. 42-44

Осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений: проблемы, задачи, перспективы [Электронный ресурс]: библиодосье к «круглому столу», 26 июня 2017 г. / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). - М., 2017 (июнь). - 38 с.

Ответственность землепользователей и должностных лиц в части соблюдения требований пожарной безопасности в лесах: опыт Московской области [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). - М., 2017 (июнь). - 20 с.

Охрана лесов от пожаров в 2017 году: задачи, проблемы и пути их решения [Электронный ресурс]: инфодосье / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). - М., 2017 (январь). - 17 с.

Шамордин Р.О. О некоторых вопросах совершенствования норм лесного законодательства, связанных недропользованием в границах земель лесного фонда / Р.О. Шамордин // Нефть, газ и право. - 2017. - № 1. - С. 19-22

Щетинин М.П. Куда катится российский «кругляк»? / М.П. Щетинин // Российская Федерация сегодня. - 2017. - № 11. - С. 54-56

Щетинин М.П. Природные пожары: проблемы профилактики и ликвидации / М.П. Щетинин // Вестник Совета Федерации. - 2017. - № 3. - С. 50-55

**ТЕЗИСЫ ДОКЛАДА к ПАРЛАМЕНТСКИМ СЛУШАНИЯМ  
16.11.2017г.**

**«10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы,  
перспективы».**

В целях Сохранения лесов Сибири, «Возрождения лесов Сибирского Кедра»; для примера эффективного взаимодействия работы органов власти (Минприроды РФ, Рослесхоза, Центра Защиты леса, Министерства лесного комплекса Иркутской области), социально-ответственного бизнеса, науки (ВНИИЛМ, СИФИБР, Сибирским институтом леса СО РАН им. В. Н. Сукачева ), Экологической Ассоциацией «Байкальское Содружество» создан в 2015 году и ведёт активную работу - на базе Министерства лесного комплекса Иркутской области - экологический, социально-экономический проект Сохранение лесов Сибири «Возрождение лесов Сибирского Кедра», подключая к работе региональные министерства респ.Бурятия, Забайкальского края.

Необходимость создания данного проекта вызвана, в первую очередь, критической обстановкой, сложившейся в Кедровых лесах Сибири – Кедровые деревья подверглись не свойственной ранее для Сибири болезни – бактериальной водянке, которая передаётся воздушно-капельным путём от дерева к дереву.

Площадь уже усохших/погибших кедрочай - 5 700 гектаров. Около 50 тысяч гектаров – заражённые, погибающие деревья. И это только на территории Иркутской области, не считая больных Кедрочай в Бурятии и в Красноярском крае. Поражён, как его называют - «Золотой Кедровой пояс России» - от Тункинской долины до Красноярска. Самое страшное, что в настоящее время Кедровые леса гибнут в Центральной Экологической зоне озера Байкал (полностью поражено Слюдянское лесничество – фото).

Как признаёт наука, ЦЗЛ – в настоящее время, лечения от этой страшной болезни нет. Единственное, что мы можем сделать, чтобы сохранить здоровые Кедрочай – это провести санитарные рубки погибших и заболевших деревьев. После этого можно будет провести лесовосстановление (Кедровосстановление, как я это называю) данных территорий. Для этого мы с Министерством лесного комплекса Иркутской области уже заложили Кедровый питомник в Зиминском лесничестве, сделан пробный высев 4 тысяч саженцев Кедр с закрытой корневой системой в Мегетском питомнике.

Одновременно, течение болезни и методы борьбы изучаются ЦЗЛ, СИФИБР, ВНИИЛМ (Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства

и механизации лесного хозяйства), Сибирским институтом леса СО РАН им. В. Н. Сукачева.

Также, закладывается экспериментальный питомник Сибирского Кедра для отработки законодательной инициативы по лесовосстановлению на арендованной территории социально-ответственным бизнесом.

Что удалось сделать благодаря совместной, слаженной работе с Рослесхозом, Министерством лесного комплекса Иркутской области (из главного):

- внедрить в применение (спасибо за понимание Рослесхозу) - для борьбы с Сибирским коконопрядом - действенный для Сибирских условий, препарат «Клонрин КЭ»- удалось остановить эпидемию;

- внесли предложения по интенсивному лесовосстановлению и сейчас готовится к запуску пилотный проект по интенсивному лесопользованию;

- получили подтверждение Рослесхоза о рассмотрении Заявок на лесоустроительные работы на Байкальской Природной территории в 2018г. (региональные министерства Иркутской области, респ.Бурятия, Забайкальского края данные Заявки направили);

- получено подтверждение Росреестра о готовности предоставить субсидии для проведения комплексных кадастровых работ БПТ – необходимо подать Заявку от Правительства региона (в Иркутской области столкнулась с «круговой порукой»: от регионального штаба ОНФ направили Обращение Председателю Правительства И.О. Р.Н.Болотову - он дал Поручение подать Заявку в Росреестр зам. председателя Правительства Иркутской области В.И.Кондрашеву (курирует вопросы природопользования, экологии и аграрного сектора), который, в свою очередь, перенаправил в Министерство имущественных отношений И.О. – те, в свою очередь – вернули в Министерство лесного комплекса...  
Напрашивается вывод – Заявки на проведение комплексных кадастровых работ до сих пор не поданы (именно высший исполнительный орган субъекта должен был их направить). Виктор Иванович здесь – думаю, позже он даст пояснения;

- провели совместные ежегодные экологические социально-патриотические акции «Аллея Памяти воинам Великой Отечественной войны» и «Жизнь растёт с тобой» - Аллеи высаживаются на территориях школ, детских садов Иркутской области (в 2017г. – 4 д/сада; 3 школы);

- заложили питомник Сибирского Кедра в Зиминском лесничестве; сделали пробный высеv с закрытой корневой системой в Мегетском питомнике.

Предлагаем:

- Ввести шадящий метод сбора шишек – без околота (Томская область);

- Рассмотреть вопрос об увеличении финансирования на мероприятия по воспроизводству лесов, а так же для укрепления материально – технической базы учреждений, занимающихся воспроизводством лесов за счет субвенций из федерального бюджета;

- Установить квалификационные требования к лицам, осуществляющим работы по лесовосстановлению, определив нормативы их обеспеченности оборудованием, техникой, лесными семенами и посадочным материалом, необходимыми для качественного выполнения;

- Предусмотреть усиление ответственности (увеличение неустоек) за неисполнение арендаторами лесных участков обязательств по воспроизводству лесов и направление взысканных средств на цели воспроизводства лесов в бюджет регионов;

- Установить порядок создания «компенсационных» лесов на площадях, равных площадям лесов, вырубаемых при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропередачи, размещении в лесу объектов переработки древесины, а также при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий;

- Предусмотреть создание лесных селекционно-семеноводческих центров по производству семян и посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами (в том числе - в Иркутской области, респ.Бурятия, Забайкальском крае);

- Рассмотреть вопрос финансирования лесоустроительных работ для получения достоверной информации о состоянии лесного фонда на территории Байкальской Природной территории;

- Разработать нормативно - правовую базу по школьным лесничествам и предусмотреть финансирование на их развития;

- Предусмотреть возможность краткосрочного пользования по статьям 32 (заготовка недревесных лесных ресурсов) и 34 (заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений) Лесного Кодекса РФ;

- Проблемой в лесозащите на территории Иркутской области является не развитая сеть дорог. Большая часть северных районов области, (которая, к

тому же, наиболее подвержена лесным пожарам) имеет только зимние виды дорог.

Предлагаем дополнить второй абзац п.8 раздела I приказа МПР от 16.09.2016 №480 - в чистых по составу вечнозеленых лесных насаждениях, а так же в насаждениях, поврежденных ветрами (ветровал, бурелом), верховыми пожарами, а так же в насаждениях, где после уборки погибших и поврежденных вечнозеленых хвойных деревьев полнота снизится ниже критических величин- ЛПО (лесопатологическое обследование) проводится в течении года;

- Оснастить Министерства Лесного комплекса на Байкальской Природной территории (Иркутской области, Бурятии, Забайкальского края) вертолетами МИ-8 ТМ ВСУ, беспилотными летательными аппаратами, др. лесопожарной техникой. Обеспечить взаимодействие - для своевременного обнаружения очагов пожаров и их ликвидации.

- Рассмотреть вопрос о внесении изменений в ст. 30 Лесного Кодекса РФ в части заготовки древесины специализированными организациями (лесхозами) так, как у граждан отсутствует возможность самостоятельно вести заготовку древесины (отсутствие навыков, специализированной техники);

- В целях Сохранения лесных ресурсов - Усилить контроль - увеличить численность государственных инспекторов; повысить заработную плату инспекторам (до уровня сотрудников МЧС, МВД).

- В настоящее время, на территории Нац. парка «Заповедное Прибайкалье» (и, видимо, на лесных территориях всего берега Байкала, которая была пройдена пожарами 2015, 2016, 2017г.г.), как следствие пожаров - развивается эпидемия нашествия короеда, усача – требуются немедленные санитарно-оздоровительные мероприятия, обработка здоровых насаждений биологическим препаратом «Лепидоцид»; лесовосстановление пострадавших территорий. Есть Добровольцы, готовые оказать помощь. Прошу взять этот вопрос на особый контроль, т.к. бывший директор Нац. парка даже разговаривать не хотел на эту тему, а ситуация ухудшается.

В свою очередь, выражаю огромную Благодарность всему Министерству лесного комплекса Иркутской области, лично министру Сергею Васильевичу Шеверде за истинную любовь к лесу, желание и реальные действия в деле Сохранения лесов Сибири, за слаженную работу в Содружестве.

Благодарю всех за внимание!

Член Общественного Совета Минприроды РФ,  
Председатель Экологической Ассоциации «Байкальское Содружество»  
Екатерина Николаевна Удеревская

## ТЩАТЕЛЬНЕЕ ПРИМЕНЯТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЙ КОДЕКС

С.А.БОГОЛЮБОВ,

заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Привлечение внимания к проблемам лесопользования, борьбы с пожарами, незаконного оборота, вывоза за пределы России древесины дают некоторые результаты, в том числе законодательного порядка: увеличиваются в КоАП и УК меры административного и уголовного наказания за лесные правонарушения, вводятся учет и сертификация лесной продукции, принимаются меры по упорядочению торгов по поводу аренды лесных участков.

Активизируется правоприменение: число лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за лесные преступления, ежегодно возрастает, однако латентность этих преступлений еще очень высока, а не раскрытыми официально их остается более 20 процентов, то есть неотвратимость ответственности еще в значительной степени не обеспечена, на что надо постоянно обращать внимание.

Обоснованно ставятся в средствах массовой информации вопросы о необходимости конкретизации и разграничении полномочий в лесной сфере между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, использования трансфертов, разъяснения в законодательстве используемого в нем понятия «незаконная рубка», обсуждения проблем лицензирования ряда видов деятельности, связанной с вырубкой, переработкой, вывозом древесины.

С одной стороны, следует решать вопросы дополнения законодательства взвешенно, с анализом и всесторонним учетом реализации предыдущих предписаний законодательства и оценкой последствий изменений, однако и медлить порой далее невозможно, поскольку проблемы перезревают, давно обсуждаются и требуют безотлагательного решения и противодействия коррупционным проявлениям.

Значительная часть проблем решается не в сфере законотворчества, а в сфере правореализации, на что законодательный орган страны может

реагировать путем проведения парламентских слушаний, создания комиссий для проверки и коллективного рассмотрения сообщений, осуществления парламентского контроля.

В связи с десятилетием Лесного кодекса Российской Федерации можно констатировать, что слабая результативность многих мер определяется отсутствием ответственности, в том числе, моральной, публичной, лиц, принявших волонтаристские решения и допустивших их включение в ЛК.

СМИ считают негативными решения о государственной лесной охране, о роспуске лесхозов, сокращении числа лесников и иных работников лесного хозяйства, о хаотичной, частично бесконтрольной передаче важнейших федеральных управленческих функций в регионы (это уже было в начале 1920-х г.г., но было преодолено), о снижении экологических задач леса, о чем предупреждали специалисты, в том числе ученые, неоднократно при обсуждении и доработке Лесного кодекса Российской Федерации в 2006 г. в Минэкономразвития России, но это было проигнорировано (при этом часто говорится о необходимости повышения роли науки, результативности ее исследований).

Кто предлагал и допустил запустение и разбазаривание лесов, древесины? С тех людей, кто проталкивал эти негативные по своим последствиям решения надо публично спросить: ведь восстанавливать труднее, чем поддерживать достигнутое.

Разумеется, не все выработанные научными коллективами предложения заслуживают немедленного внедрения в законодательство, но тщательного рассмотрения и мотивированного ответа они, безусловно, достойны.

Заслуживает внимания реализация принципов лесного законодательства, изложенных в Лесном кодексе и ином законодательстве Российской Федерации.

Будучи вехами, направлениями принятия законов и подзаконных актов, они должны восприниматься как неуклонному внедрению в практику через институты, нормы и требования лесного права, а не только как аморфные призывы законодателя.

Принципы законодательства о публичности обсуждения, принятия и реализации решений в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, свободного пребывания граждан в лесах, природоохранной роли лесов олицетворяют возможности формирования гражданского общества и являются не просто ориентирами законодательной поддержки государственной лесной политики и дальнейшего развития экономики, но и руководством к непосредственному действию при подготовке любых нормативных правовых, в том числе подзаконных, актов.

Надо продолжить правовое гарантирование гражданам свободного и бесплатного пребывания в лесах для рекреации, сбора грибов, орехов, ягод, других разрешенных лесных и нелесных ресурсов в соответствии с федеральными законами, с использованием, при необходимости, возможностей сервитутов; увеличить права муниципального и общественного контроля в поддержку государственного лесного надзора за соблюдением лесного законодательства; продолжить обсуждение проблем охоты и ведения охотничьего хозяйства в лесах, регулирования отношений с проживающим рядом населением и др.

Несмотря на известные недостатки современного Лесного кодекса, в рамках его предписаний возможно усиление лесного правопорядка посредством более тщательного знания и всестороннего использования требований ЛК; сосредоточение внимания лишь на его пробелах, противоречиях, а не на задачах реализации, отвлекает внимание от правоприменения, позволяя сосредотачиваться на новых дополнениях, вместо соблюдения имеющихся законодательных норм.

Практика показывает неиспользуемый потенциал ЛК: там, где энергично осуществляется организационная работа, где находятся материальные средства, заинтересовывается и мобилизуется население – там перспективы лесопользования выглядят более оптимистичными.

**Предложения в проект рекомендаций Парламентских слушаний на тему  
«10 лет Лесному кодексу Российской Федерации».**

Со времени введения в действие Лесного кодекса Российской Федерации (далее - Лесной кодекс), по истечении девяти лет, накоплен определенный опыт практики применения установленных им норм. Определились достоинства и недостатки лесного законодательства. Анализ правоприменительной практики показал, что значительное количество норм действующей редакции Лесного кодекса не достаточно эффективны. Следствием становится их частое изменение (37 поправок).

Эффективное управление лесными ресурсами - это необходимый инструмент, с помощью которого государство может и должно проводить прозрачную, эффективную, открытую для участия общества и поддающуюся контролю политику, ведущую к устойчивому развитию и восприимчивую к потребностям населения, и может рассматриваться как национальный стратегический приоритет Российской Федерации.

В то же время наши леса обладают огромным сырьевым потенциалом для развития видов использования лесов, не связанных с заготовкой древесины. Это и заготовка и сбор пищевых и недревесных ресурсов леса, и пчеловодство, и охотничье хозяйство, и использование рекреационного потенциала лесов.

Ни для кого не секрет, что наш лесной комплекс неоправданно узко ориентирован на развитие лесозаготовительной и лесоперерабатывающей промышленности, рассматривая лесные насаждения исключительно как источник древесины.

Для обеспечения увеличения темпов освоения лесов и вовлечения в оборот новых лесных участков первостепенное внимание должно уделяться активизации работ по лесоустройству и кадастровому учету лесных участков.

На сегодняшний день стоит очень остро Кадровый вопрос, в связи с этим считаем необходимым установить дополнительные социальные

гарантии для работников лесной отрасли. Уровень материального обеспечения и социальных гарантий лесников должен быть приближен к соответствующему уровню для сотрудников силовых ведомств и правоохранительных органов.

Предложения:

### **1. Лесоустройство.**

Учитывая высокую стоимость лесоустроительных работ необходимо удешевить процесс устройства лесов, для этой цели в первую очередь необходимо разработать новую лесоустроительную инструкцию. При проведении лесоустройства основным методом применять дешифровочный способ. Качество современных спектральных аэро и космо снимков очень высоко, при их дешифровании применяются современное программное обеспечение, что позволяет достичь точность лесоустройства не хуже, чем при глазомерно измерительном способе. После проведения лесоустроительных работ на территории лесничества, лесопарка необходим переход на непрерывное лесоустройство, путем качественного ведения государственного лесного реестра. Для этой цели необходимо внедрить специализированную информационную систему, которая способна совмещать таксационные описания и картографический материал с возможностью внесения соответствующих изменений (рубка, гибель, создание лесных культур, перевод земель из одной категории в другую и т.д.), путем внесения координат и данных проведенного мероприятия. Данное программное обеспечение позволит получать актуальные данные о лесах и уйти от учета лесного фонда. По истечению ревизионного периода 5-10 лет материалы лесоустройства подлежат автоматической актуализации. При этом ведение государственного лесного реестра необходимо будет включить в состав лесоустройства.

В целях обеспечения многоцелевого, использования лесов в статью 68 Лесного кодекса Российской Федерации «Содержание лесоустройства»

внести следующие дополнения: «б) Установление объемов использования лесов по заготовке пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, заготовки не древесных лесных ресурсов».

В целях обеспечения устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала, необходимо установить минимальный размер объекта лесоустройства – лесничество, лесопарк.

### **2. Инфраструктура.**

Учитывая плохо развитую лесную инфраструктуру и отсутствие доступного лесосечного фонда необходимо внести изменения в правила заготовки древесины, исключив запрет на строительство лесных дорог при заготовке древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

В целях строительства лесохозяйственных дорог, выполняющих функции как лесопожарных, так и лесовозных дорог круглогодичного действия необходимо разработать на уровне Российской Федерации механизм финансирования строительства.

### **3. Использование лесов.**

В целях улучшения мероприятий, проводимых пользователями лесных участков и предоставление лесных участков специализированным предприятиям, способным вести лесное хозяйство в соответствии с лесным законодательством считаем необходимым вернуть конкурсную процедуру предоставления лесных участков для заготовки древесины. Для этой цели необходимо представить главу 8 Лесного кодекса Российской Федерации в новой редакции установив порядок проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводимых в форме открытого аукциона и

открытого конкурса, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений.

В целях возвращения института краткосрочного пользования необходимо внести изменения в Лесной кодекс Российской Федерации предусмотрев возможность заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, а также заготовки не древесных лесных ресурсов на основании договоров купли-продажи соответствующих ресурсов. Право заключение такого договора купли-продажи должно предоставляться по результатам открытого аукциона либо конкурса. Данная норма позволит значительно развить отрасли заготовки и переработки дикоросов и не древесных ресурсов.

Для поддержки государственных учреждений, подведомственных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, которые осуществляют выполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов в рамках государственных контрактов (заданий) необходимо предусмотреть возможность предоставления лесных участков для заготовки древесины данным учреждениям на правах безвозмездного или постоянного (бессрочного) пользования.

Кроме того, необходимо найти решение вопроса о размещении объектов капитального строительства, предназначенных для рекреационного использования на землях лесного фонда.

#### **4. Инвестиционная деятельность.**

В целях развития субъектов Российской Федерации на территории которых отсутствует возможность транспортировки грузов морским или другим возможным водным транспортом, а также отсутствует железная дорога, предлагаем рассмотреть возможность внесения изменений в выше названное постановление установив минимальным объемом капитальных вложений при разработке инвестиционных проектов для субъектов

Российской Федерации на территории которых отсутствует морская, речная и железнодорожная инфраструктура не менее 150 млн. рублей.

#### **5. Охрана лесов от пожаров.**

- Внести изменения в федеральные законодательные акты, в части возложения обеспечения пожарной безопасности на землях сельскохозяйственного назначения, и земель иных категорий, а также организации тушения пожаров всех видов (за исключением лесных пожаров на землях лесного фонда) на подразделения МЧС России.

- Необходимо внесение изменений в Примерный перечень пожарной техники, оборудования и инвентаря, средств связи, оснастки и вспомогательных материалов, закрепляемых за пожарно-химическими станциями, утверждённым приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 19 декабря 1997 года № 167. Убрать из перечня устаревшее оборудование, включить современное.

- Оснастить по федеральной программе пожарно-химические станции современной, высокопроходимой, манёвренной техникой.

- Обеспечение содержания пожарно-химических станций за счет средств субвенций с учетом реальных темпов инфляции.

- Доведение численности государственной лесной охраны до нормативов.

Так, в настоящее время в Республике Алтай имеются 158 государственных лесных инспекторов, в то время как по существующим нормативам их необходимо 723 инспектора.

Увеличение штатной численности лесной охраны, повышение её технической оснащённости даст положительные результаты в борьбе с лесными пожарами, снизит их количество.



## 6. Лесовосстановление

- Исключить из фонда лесовосстановления прогалины, так как данная категория земель является биологической особенностью того или иного участка. По результатам данных многих лет наблюдается тенденция гибели лесных культур посаженных человеком, что позволяет сделать вывод о том, что данная территория с биологической точки зрения не пригодна для произрастания каких либо древесных пород.

- Возобновить способ лесовосстановления – естественное зарастивание при тех же критериях перевода. Данное мероприятие предполагает наличие большого количества подроста, и при его наличие целесообразнее рекомендовать данное мероприятие.

- Пересмотреть коэффициенты для мероприятий по лесовосстановлению в сторону увеличения преимущественно для горно-таежной зоны, как зоне с особо тяжелыми условиями воспроизводства лесов, наличие склонов и сетью рек.

**Тезисы выступления директора Ассоциации «Союз лесопользователей Удмуртской Республики» К.В. Вахрушева к парламентским слушаниям на тему: «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы», организованными Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям**

г. Москва

16 ноября 2017 года

**Тема: «Арендные отношения, как механизм развития лесного комплекса Удмуртской Республики»**

Лесопромышленный комплекс в Удмуртской Республике, включающий лесозаготовительные и деревообрабатывающие предприятия, относится к стабильно функционирующей отрасли индустрии.

Имея высокий потенциал, связанный с традиционным развитием лесопереработки в регионе и обеспеченностью сырьем, доля лесопромышленного комплекса в структуре промышленного производства в Удмуртской Республике составила в 2016 году всего 2,1 %. И это при том, что объём отгруженных товаров деревообрабатывающих предприятий в стоимостном выражении в 2016 году вырос на 14,7 %.

Несмотря на небольшой удельный вес лесопромышленного комплекса в суммарном объеме промышленной продукции, большинство предприятий по переработке древесины являются поселкообразующими, что определяет высокую социальную значимость отрасли для республики.

При этом, как показывает современная практика, право на жизнь и дальнейшее развитие приобретают только предприятия, ориентированные на производство продукции глубокой переработки древесины.

Для таких предприятий сегодня существуют многочисленные меры государственной поддержки, как регионального, так и федерального уровня: налоговые льготы, различные субсидии, гарантии, отсрочки и освобождения от уплаты различных платежей и пошлин, прочие.

Следует отметить, что, несмотря на широкий спектр оказываемых мер поддержки, основополагающим фактором, определяющим уровень рентабельности лесоперерабатывающих предприятий, является

обеспеченность древесным сырьем в долгосрочной перспективе. Лесосечный фонд, его качество, размещение и объем, определяет характер лесного комплекса в Удмуртской Республике. При этом основной действующий механизм закрепления лесосечного фонда – это передача лесных участков в аренду для заготовки древесины.

И здесь, на наш взгляд, в части законодательной поддержки следует отдать предпочтение следующим основным направлениям:

- 1) максимально эффективное распределение свободных лесосырьевых ресурсов;
- 2) необходимость развития арендных отношений в рамках существующих договорных отношений;
- 3) разработка и внедрение новых стимулирующих механизмов использования лесов, обеспечивающих конкурентоспособность, прежде всего, предприятий по глубокой переработке древесины.

По первому направлению хочу отметить следующее.

Аренда участков – динамично развивающаяся форма использования лесов в Удмуртской Республике. За 10 лет количество заключенных договоров увеличилось более чем в 2,5 раза. Несмотря на положительную динамику, сегодня, доля площади арендованных участков в республике не превышает пока 50 % площади земель лесного фонда.

Основная часть площади участков арендуется для заготовки древесины. Долевое участие этого вида аренды в общей площади арендованных участков составляет 87 %.

Всего за 10 лет республиканским Министерством лесного хозяйства для целей заготовки древесины было заключено более 90 договоров аренды на площади более полутора миллионов гектаров. Из них, 14 договоров аренды на общей площади 616 тыс. га расторгнуты по причинам нарушения арендаторами финансовой дисциплины и невыполнением лесохозяйственных мероприятий.

Первая правоприменительная практика в части заключения договоров аренды в целях заготовки древесины начала складываться в 2008 году при

приведении договоров аренды участков лесного фонда в соответствие с требованиями Лесного кодекса. В 2009 году были организованы первые аукционы. Изначально был барьер недопонимания как со стороны лесопользователей, так и Министерства лесного хозяйства. Арендаторы не понимали, зачем на них возложили дополнительное бремя обязанностей по осуществлению мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, для некоторых на тот момент она оказалась непосильной ношей. Со стороны Министерства отсутствовало в целом общее понимание к формированию института арендных отношений, отсутствовала судебная практика разрешения споров, а также возникали вопросы в установлении размера арендной платы.

По состоянию на 1 октября 2017 года действовало 76 договоров аренды лесных участков на площади 890 тыс. га с установленным ежегодным объемом заготовки древесины 2 млн.200 тыс. кубометров.

Сегодня заготовка древесины в Удмуртской Республике остается ведущим видом лесопользования, который имеет важное экономическое значение. В связи с чем, лесным законодательством должны быть определены нормальные механизмы, позволяющие увеличить уровень использования лесов и максимально эффективно распределить свободные лесосырьевые ресурсы. Не зря этому направлению уделяется повышенное внимание со стороны органов власти, общественности, бизнеса.

К сожалению, действующие механизмы заключения договоров аренды лесных участков – это аукцион и приоритетные инвестиционные проекты, не позволяют конкурировать малым и средним предприятиям, имеющим мощности по переработке древесины на территории республики, с крупными предприятиями, а также организациями, осуществляющими перепродажу древесины.

В целях введения альтернативного способа проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка Минприроды России во исполнения поручений Президента Российской Федерации от 07 мая 2013 года разработан и внесен в Госдуму России законопроект,

предусматривающий возможность проведения конкурсов. Между тем редакция проекта Федерального закона (доступная к ознакомлению), не позволит решить проблему малых и средних предприятий при принятии в таком виде закона, вследствие отсутствия у субъекта РФ возможности самостоятельно принимать решения о проведении конкурса. А с заявлениями о проведении конкурсов в первоочередном порядке выйдут крупные предприятия из соседних регионов, не обеспеченные древесиной.

Поэтому мы предлагаем в проекте федерального закона учесть возможность самостоятельного принятия субъектом РФ решения о проведении конкурса, а также проектирования участков с учетом необходимости реализации плана социально-экономического развития региона.

Что касается второго направления – развитие арендных отношений в рамках действующих договоров аренды.

В соответствии с лесным законодательством арендаторы за счет вложения собственных материальных и финансовых ресурсов, наряду с целевым использованием участков, проводят работы по уходу за лесом, охране, защите и воспроизводству лесов, семеноводству, выращиванию посадочного материала, лесоустройству, отводу и таксации лесосек. Кроме этого, арендаторы вкладывают свои средства в развитие деревоперерабатывающего производства, приобретают специальную технику и оборудование, создают рабочие места.

Конечно эти затраты компенсируются возможностью долгосрочного планирования лесообеспечения в необходимом породном и сортиментном составе в рамках заключенных договоров. В связи с чем сохранение арендных отношений для предприятий, осуществляющих глубокую переработку древесины, эта задача является первостепенной.

В свою очередь считаем, что на законодательном уровне также должны быть заложены понятные и прозрачные принципы в части исполнения договорных обязательств, расторжения договоров и сохранения у лица,

надлежащим образом, исполнившим договор аренды, преимущественного права на заключение нового договора.

В рамках совершенствования арендных отношений, а также в целях повышения их открытости и прозрачности, внесены серьезные поправки в Лесной кодекс РФ, касающиеся введения типовых договоров, порядка внесения изменений в договоры аренды, заключения договоров на новый срок без проведения торгов по истечении сроков действия этих договоров и ряд других изменений. Эти изменения позволили урегулировать многие проблемные вопросы, возникающие в отношениях между арендатором и арендодателем.

Однако по ряду внесенных изменений требования законодательства не имеют однозначного толкования, в связи с чем уже сегодня возникают спорные ситуации.

Так, действующая редакция статьи 74 Лесного кодекса РФ содержит нормативные положения о порядке заключения договора аренды лесного участка на новый срок без проведения торгов гражданами, юридическими лицами, надлежащим образом исполнившими условия договора аренды лесного участка.

Между тем существующие нормы частей 1, 2 статьи 74 Лесного кодекса РФ лишают граждан и юридических лиц права на заключение нового договора аренды лесного участка на новый срок, договоры аренды которых изначально предоставлялись без проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов или путем переоформления в рамках приведения в соответствие с требованиями Лесного кодекса РФ 2006 года.

В Удмуртской Республике в соответствии с Положением о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.06.2007 № 419, заключено 18 договоров аренды лесных участков площадью 222 тыс. га с ежегодным объемом заготовки порядка 790 тыс. кубм. древесины.

В рамках приведения договора аренды участка лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом РФ заключено 10 договоров аренды лесных участков в целях заготовки древесины площадью 143 тыс. га с объемом заготовки порядка 330 тыс. кубм. древесины в год.

Таким образом, в случае отсутствия необходимых поправок в статье 74 Лесного кодекса РФ, арендаторы по 28 договорам аренды лесных участков, даже при условии добросовестного исполнения ими условий договоров аренды, будут лишены возможности заключения договора аренды на новый срок без проведения торгов.

Кроме того, в Удмуртской Республике договоры аренды оказались не защищенными перед судебной системой. Причем, арендаторы получали право использования лесных участков в установленном порядке на законных основаниях.

Но появились непонятные люди, которые подают иски о признании недействительными договоры аренды, причем представляют права этих лиц хорошие юристы. Сегодня в судах рассматриваются иски о расторжении 30 договоров аренды лесных участков. Всего к концу года в таком порядке может быть расторгнуто 38 из 76 договоров аренды (70 % по площади). Один договор апелляционным определением Верховного суда УР от 06 февраля 2017 года уже был признан недействительным.

Причем такой механизм можно распространить на любой субъект РФ и к любому договору аренды в случае, если в его границах имеется особо охраняемая природная территория регионального значения, у которой в момент предоставления отсутствовали определенные в установленном порядке границы и соответствующая категория защитности лесов. А это большинство, я полагаю...

По указанной проблеме были неоднократные обращения в компетентные органы и Правительство УР, но к сожалению вопрос не решается в положительную сторону. Думаю, что если все-таки эта процедура получит окончательное разрешение в виде расторгнутых договоров, то серьезного резонанса не избежать.

Еще одно направление, которое является сегодня перспективным – это внедрение новых стимулирующих механизмов использования лесов, обеспечивающих дополнительную конкурентоспособность предприятий.

Это подразумевает внедрение модели интенсивного ведения лесного хозяйства, о которой много было сказано за последние два года, но ситуация для нас, тех кто на земле находится, абсолютно не поменялась.

Я бы хотел заострить внимание только на двух моментах, которые могли быть реализованы в Удмуртской Республике предприятиями глубокой переработки древесины.

Во-первых - это введение в Лесной кодекс РФ понятия «целевые хозяйства», позволяющие обеспечить предприятие древесным сырьем в необходимом породном и сортиментном составе. Пример – АО «Красная звезда».

Во-вторых – это необходимость установления порядка использования земель в целях плантационного лесовыращивания. Особенно это касается бывших сельскохозяйственных угодий, которые непригодны для ведения на них сельского хозяйства и зарастают древесной растительностью. За счет таких бесхозных и не вовлеченных в оборот земель бюджеты всех уровней ежегодно теряют в чистом доходе, кроме того такие участки являются объектами повышенной пожарной опасности, за которые никто ответственности не несет.

Возможность решения на законодательном уровне вопросов, связанных с интенсификацией лесного хозяйства, позволит повысить объемы заготовки и переработки древесины, а также снизить себестоимость производства продукции глубокой переработки древесины.

На этом разрешите выступление закончить. Спасибо за внимание.



КОМИТЕТ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ,  
ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА И ЭКОЛОГИИ  
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Литина В.И., просп. д.102, Волгоград, 400978.  
Тел./факс (8442) 35-31-01/35-31-23  
E-mail: oblkomprirodad@volgograd.ru  
ОКПО 86949947, ОГРН 1093459003557,  
ИНН/КГН 3442103030/344201001

Комитет по природным  
ресурсам, собственности и  
земельным отношениям  
Государственной Думы  
Федерального собрания  
Российской Федерации

№ 10-11-02/10978

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области выражаем Вам благодарность за приглашение принять участие в проводимых Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям парламентских слушаний на тему "10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы".

Учитывая наличие ранее запланированных на этот период времени мероприятий принять участие в парламентских слушаниях не представляется возможным.

Одновременно направляем Вам следующие предложения для включения в проект рекомендаций.

Изменения в системе государственного управления лесами повлекло за собой и изменение подхода к вопросам организации питомнического хозяйства. Статьей 39.1 Лесного кодекса, деятельность по выращиванию посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) определена как предпринимательская, осуществляемая в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.

В соответствии с подпунктом 4 части 1 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации передано исполнение полномочий в том числе, в части организации воспроизводства лесов (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов) на землях лесного фонда и обеспечение воспроизводства лесов.

Частью 2 статьи 61 Лесного кодекса Российской Федерации определено, что воспроизводство лесов включает в себя: лесное семеноводство, лесовосстановление, уход за лесами, осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями.

Нормативные акты, регулирующие вопросы лесного семеноводства, раскрывают вопросы заготовки, обработки, хранения и использования семян лесных растений (Приказ Минприроды России от 02.07.2014 № 298 "Об утверждении Порядка заготовки, обработки, хранения и использования семян лесных растений"). Вопросы использования семян

включают в себя только требования к их использованию (предпосевная подготовка).

В настоящее время действующее законодательство не регулирует вопросы по выращиванию посадочного материала.

В связи с тем, что выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) Лесным кодексом Российской Федерации, Приказом Рослесхоза от 19.07.2011 № 308 "Об утверждении Правил использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев)" определено как предпринимательская деятельность, доведение до учреждения региона данного вида работ через государственное задание, т.е. выращивание для государственных нужд может считаться нецелевым использованием средств.

Предложение: Необходимо предусмотреть внесение изменений в статью 39.1 Лесного кодекса Российской Федерации, предусмотрев, что выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) является не только предпринимательской деятельностью, но и также проводится для государственных нужд (при проведении лесовосстановления в рамках исполнения государственного задания). Соответственно, в части 2 статьи 61 Лесного кодекса Российской Федерации, предусмотреть, что воспроизводство лесов включает в себя не только лесное семеноводство, лесовосстановление, уход за лесами и осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями, но и выращивание посадочного материала.

Председатель комитета

В.Е.Сизонов

В.В.Роголева  
(8442) 30-89-65

**Проблемы осуществления полномочий по государственному лесному надзору (лесной охране) и государственному пожарному надзору в Санкт-Петербурге.**

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и в частности, Санкт-Петербурга в области лесных отношений, определяются статьей 82 ЛК РФ.

Осуществление государственного лесного надзора в отношении лесных участков, находящихся в границах субъектов Российской Федерации и не являющихся землями лесного фонда, данной статьей не предусмотрено.

Статьей 83 ЛК РФ предусмотрена возможность передачи Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению федерального государственного лесного надзора в отношении лесов и федерального государственного пожарного надзора в лесах, расположенных на землях лесного фонда.

Принимая во внимание редакцию пункта 6 части 1 статьи 83 ЛК РФ, можно предположить, что полномочия по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в лесах передаются Российской Федерацией органам государственной власти субъекта Российской Федерации независимо от категории земель, на которой расположены леса. Однако, по вопросу осуществления федерального государственного лесного надзора установлено, что данное полномочие передается в отношении лесного фонда.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе все земли относятся к категории земель населенных пунктов, земли лесного фонда отсутствуют.

Подготовленный в 2013 году проект Федерального Закона Российской Федерации о внесении изменений в статью 83 ЛК РФ, в части наделения указанными выше полномочиями Санкт-Петербурга (далее – Проект ФЗ), был направлен Комитетом в Государственную Думу Российской Федерации.

На данный Проект ФЗ получено отрицательное заключение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в котором указано, что осуществление лесного надзора, пожарного надзора в лесах, расположенных на землях населенных пунктов, может быть решено в рамках статьи 84 ЛК РФ.

Однако, осуществление государственного лесного надзора и государственного пожарного надзора в лесах Санкт-Петербурга не может быть реализовано на муниципальном уровне, так как лесные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в Санкт-Петербурге отсутствуют.

Кроме того, в соответствии со статьей 98 ЛК РФ муниципальный лесной контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанным Федеральным законом не регулируются вопросы нарушения лесного законодательства, не связанные с использованием лесных участков, а также в отношении физических лиц.

В 2015 году в соответствии с постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 24.06.2015 № 455 в Государственную Думу Российской Федерации был направлен проект федерального закона «О внесении изменений в ЛК РФ» (далее – Законопроект), который предусматривал новую редакцию статьи 82 ЛК РФ в части осуществления государственного лесного контроля и государственного пожарного надзора в лесах на региональном уровне, а также совершенствование и детализацию Главы 12 ЛК РФ в части развития института регионального лесного контроля и пожарного надзора.

При рассмотрении 27.01.2016 депутатами Государственной Думы Российской Федерации Законопроект был отклонен, так как предусмотренные Законопроектом нормы о региональном пожарном надзоре не согласуются с положениями Федерального Закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», в соответствии с которым допускается осуществление только федерального государственного пожарного надзора.

Таким образом, существующий пробел правового регулирования вопросов, связанных с осуществлением федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора в отношении лесов, не входящих в состав лесного фонда и находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, не решен.

Принимая во внимание вышеизложенное, предлагается изложить пункт 6 части 1 статьи 83 ЛК РФ в следующей редакции:

«6) осуществление на землях лесного фонда, а также в лесах, расположенных в границах субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя федерального государственного лесного надзора и федерального государственного пожарного надзора в лесах, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 36 и 37 статьи 81 настоящего Кодекса, а также проведение лесоустройства, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 68 настоящего Кодекса;».

### Тезисы планируемого выступления

на парламентских слушаниях, организуемых Комитетом по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему: «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы»,  
(г. Москва 16.11.2017).

**Горохов Дмитрий Борисович** – ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**Тема выступления: «К вопросу о правовом регулировании использования лесов в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства».**

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации (далее – ЛК РФ) леса, так же как и земля и водные объекты, являются основой существования – природной средой обитания для объектов животного мира — охотничьих ресурсов (ст. 5 ЛК РФ). Рассмотрение вопроса о правовом регулировании использования лесов в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства требует применения норм различных отраслей законодательства: лесного, земельного, фаунистического (о животном мире и об охоте), причем в их совокупности и взаимосвязи.

Одним из видов использования лесов является осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства (п. 5 ч. 1 ст. 25 ЛК РФ). В свою очередь, виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства, включая самые распространенные на практике виды охоты — промысловую, спортивную и любительскую — допускается осуществлять исключительно на территории и в границах охотничьих угодий (п. 15 ст. 1, ст. 7, 13 и 14 Закона об охоте<sup>1</sup>). Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляется в

соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным и лесным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности (ст. 6 ЛК РФ). Следует учитывать, что в границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (ч. 1 ст. 7 Закона об охоте). В Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) отсутствует такая категория земель, которая специально предназначается для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты. ЗК РФ в порядке исключения из общего правила допускает использование земель некоторых категорий для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства или их включение в границы охотничьих угодий. Это земли сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 78), земли обороны и безопасности (п. 5.1 ст. 93), земли запаса (п. 2 ст. 103).

Таким образом, охотничьи угодья – значительные по размеру занимаемой площади территории, в границах которых располагаются земли только тех категорий, которые допускаются ЗК РФ к использованию в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, с находящимися на них лесами, водными объектами и дикими животными – охотничьим ресурсом. На значимость и ценность охотничьих угодий как комплексного объекта правоотношений, прежде всего, с позиций его имущественной привлекательности и правомочий по владению, пользованию и распоряжению этим объектом, мы обращаем особое внимание.

Вызывает опасения возникшая тенденция изменения федеральных законов, включая упомянутые кодексы, регулирующих природоресурсные общественные отношения преимущественно в целях улучшения положения субъектов предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, расширения их правомочий по владению и пользованию

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (здесь и далее – Закон об охоте).

закрепленными<sup>2</sup> за ними охотничьими угодьями. Отметим, что именно такая цель коррекции действующего законодательства официально не декларируется. При такой «точечной» коррекции, во-первых, происходит несогласованность (коллизии и противоречия) между новыми и прежними, остающимися действовать нормами федерального закона, в который вносятся изменения и, во-вторых, с действующими нормами других федеральных законов, находящихся во взаимосвязи с первым, что влечет неопределенность в толковании и практике правоприменения.

Приведем наиболее яркие примеры последних результатов законотворческой работы.

1. Коррекция ЛК РФ в части совершенствования использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства<sup>3</sup>.

Согласно новой редакции статьи 36 ЛК РФ при осуществлении охотхозяйственной деятельности допускается использование лесов на основании охотхозяйственных соглашений, причем как с предоставлением, так и без предоставления лесных участков от лица государства предпринимателям в сфере охотничьего хозяйства. Без предоставления лесных участков деятельность в сфере охотничьего хозяйства допускается, если она не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений или создание объектов охотничьей инфраструктуры. На лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры, и что немаловажно, в том числе – ограждений. Соответствующие корреспондирующие изменения внесены в нормы статей Закона об охоте (ст. 25, 27, 49, 53).

<sup>2</sup> Согласно Закону об охоте (ст. 7, 25, 27, 28), охотничьи угодья подразделяются на: охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на основании охотхозяйственного соглашения заключаемого между ними и органом государственной власти субъектов РФ (закрепленные охотничьи угодья) и охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (общедоступные охотничьи угодья).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 23.06.2016 № 206-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства» (вступил в силу с 01.01.2017).

Таким образом, предоставленная государством и принадлежащая ему на праве собственности, значительная по площади территория лесных участков фактически используется частными лицами для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, но юридически в охотхозяйственном соглашении может не учитываться. Соответственно плата в пользу государства с субъектов предпринимательской деятельности за фактическое использование лесных и земельных участков может не взиматься, обязательства по сохранению, восстановлению и воспроизводству лесов ими не исполняются. К тому же, на огороженной территории практически трудно зафиксировать и вычислить размер реальной площади лесных и земельных участков, на которых располагаются объекты охотничьей инфраструктуры, и – соответственно размер платы за их использование.

Существенно расширились дискреционные полномочия (усмотрение) должностных лиц государственных органов, принимающих решения о предоставлении природных ресурсов в пользование и заключающих охотхозяйственные соглашения от лица государства, что дает основание выражать опасения в части наличия в действующих нормах коррупциогенных факторов, провоцирующих возможность возникновения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе<sup>4</sup>.

Возникают вопросы: кто должен выполнять природоохранные мероприятия и кто должен нести расходы на эти цели при фактическом использовании лесов (лесных и земельных участков) для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства? Насколько снизилась доходная часть государственного бюджета с момента введения в действие перечисленных правовых новаций? Какова криминологическая ситуация и показатели ее статистики в данной сфере?

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», методику проведения антикоррупционной экспертизы таких документов, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.



Сомнительна согласованность проведенной коррекции части 4 статьи 36 ЛК РФ о допущении возведения на лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства ограждений в качестве объекта охотничьей инфраструктуры с положениями семи из восьми имеющихся частей статьи 11 этого Кодекса. Исключение составляет оговорка, содержащаяся в части 8 статьи, которая была введена в ЛК РФ Федеральным законом от 22.07.2008 № 143-ФЗ о том, что предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены «только в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». Видимо, используя эту отсылочную норму, проводилась обсуждаемая коррекция. Однако как быть с другими нормами, входящими в другие части статьи 11, как их применять, используя их содержание в совокупности и взаимосвязи? Прежде всего, о том, что:

- граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах (ч. 1);
- пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами (ч. 4);
- пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ (ч. 5);
- запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным статьей 11 ЛК РФ, не допускается (ч. 6).

В любом случае, наличие ограждений нарушает права граждан, не занятых в сфере охотничьего хозяйства на свободный доступ к лесным участкам и их пребывание в лесах. Согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права граждан могут быть ограничены только

федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данная норма обуславливает сомнения в конституционности цели ограничения прав граждан федеральным законом в виде дозволения возводить ограждения в лесах для использования таковых при осуществлении видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Более того, проведение охоты на огороженной территории, вне естественной среды обитания объектов животного мира, является противоправной деятельностью, что позволяет констатировать факт первого шага к легализации так называемой «вольерной охоты» – неправомерной добычи охотничьего ресурса на ограниченной территории, вне среды его обитания, в отсутствие естественной свободы с лишением его возможности миграции<sup>5</sup>.

Необходимо различать правовой режим различных видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Во-первых, охоту с учетом различных ее видов (ст. 12 – 19 Закона об охоте), во-вторых, содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, а также их акклиматизацию, переселение и гибридизацию (ст. 49 – 50 Закона об охоте).

Только применительно к второй группе из названных видов охотничьей деятельности законодательство должно допускать возможность возведения ограждений с целью временного содержания охотничьих ресурсов в неволе, поскольку целью такой деятельности является сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания, но не охота – деятельность, связанная с поиском, отслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой (п. 3 и 5 ст. 1

<sup>5</sup> Понятие «среда обитания животного мира» содержится в качестве основного понятия (ст. 1), применяемого в Федеральном законе от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». Оно определяется как: «природная среда, в которой объекты животного мира обитают в состоянии естественной свободы». В Законе об охоте в соответствии с основным понятием, используемым в Федеральном законе «О животном мире» применяется понятие «среда обитания охотничьих ресурсов», хотя и без его дополнительного самостоятельного определения.

Закона об охоте).

Вызывает сомнения согласованность между нормами, появившимися в результате проведенной коррекции и нормами, имевшимися и продолжающими действовать в виде, общих и специальных положений Лесного кодекса<sup>6</sup> и Закона об охоте<sup>7</sup>.

Такие положения имеют принципиальное значение: об обеспечении охраны, защиты, воспроизводства и платности при использовании лесов и объектов животного мира в качестве природных ресурсов. Возникает неопределенность в толковании и применении норм Закона об охоте (ст. 36, 37), устанавливающих необходимость проведения государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и ведения государственного охотхозяйственного реестра в части верного фактического определения и учета количественных, качественных и экономических характеристик охотничьих ресурсов, а также видах, местоположении, границах, принадлежности и состоянии охотничьих угодий.

Отмеченное обстоятельство не может положительно влиять на истинное положение дел при организации территориального и внутрихозяйственного охотустройства (ст. 39).

Следует также отметить, что в результате введенных упомянутым Федеральным законом от 23.06.2016 № 206-ФЗ обсуждаемых новаций, им же предусмотрено принятие двух важных подзаконных актов в целях развития положений ЛК РФ (ч. 5 ст. 36, п. 6.1 ст. 81). Однако Правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и Перечень случаев использования лесов в указанных целях без предоставления лесных участков, утверждаемые уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области лесных отношений до настоящего времени не приняты.

<sup>6</sup> См.: п. 6, 11 ст. 1, ч. 2 ст. 24, ст. 49, ст. 50.7, ч. 8 ст. 51, ч. 3 и ч. 5 ст. 53.1, ч. 2 ст. 53.4, ст. 60, ч. 5 ст. 60.1, ст. 60.11, ст. 60.12, ст. 60.16, ч. 4 ст. 61, ст. 64, ч. 6 ст. 87, ст. 88, ст. 94 ЛК РФ.

<sup>7</sup> См.: п. 8 ст. 2, ч. 1 ст. 6, ст. 22, ст. 25, ст. 26, ст. 27, п.п. 2, 4, 6 ч. 6, п.п. 7 ч. 7 ст. 28, ст. 36, ст. 37, ст. 39, ст. 42 – 44, ст. 46 – 50, ст. 53 Закона об охоте.

2. Коррекция Закона об охоте в части приведения к единообразию сроков, на которые заключаются охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения таких соглашений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями<sup>8</sup>.

В июле 2017 года проект закона № 390481-6 был возвращен к процедуре второго чтения, принят в качестве Федерального закона в неожиданной для многих юристов редакции, одобрен и подписан<sup>9</sup>.

Согласно этому Закону часть 3 статьи 71 Закона об охоте получила редакцию, в соответствии с которой с субъектами предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства, состоящими в длящихся отношениях, следует в порядке исключения из общего правила без проведения аукциона заключать новые охотхозяйственные соглашения для предоставления им возможности продолжать ранее возникшие (до даты вступления в силу Закона об охоте) отношения по пользованию животным миром. При этом установлен срок, на который заключаются такие соглашения — на сорок девять лет, без альтернативы в виде нижнего предела (от 20 до 49 лет), который предусмотрен в статье 27 Закона об охоте как общее правило.

Приходится констатировать факт формирования опасной тенденции, проникающей в процесс правотворчества<sup>10</sup>. Отчетливо проявляется попытка законодательного закрепления сомнительных положений, характеризующихся следующими негативными проявлениями:

– неверное определение цели правового регулирования и способа ее достижения;

<sup>8</sup> См. паспорт проекта федерального закона № 390481-6 (в части приведения к единообразию сроков, на которые заключаются охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения таких соглашений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями); Федеральный закон от 29.07.2017 № 224-ФЗ «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Горохов Д.Б. Длящиеся правоотношения в сфере охотничьего хозяйства: проблемы совершенствования федерального законодательного регулирования // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 91 – 104.

<sup>9</sup> См. постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.07.2017 № 2164-7ГД и от 21.07.2017 № 2210-7ГД; постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.07.2017 № 331-СФ.

<sup>10</sup> Горохов Д.Б. О некоторых тенденциях в современном российском законодательстве // Законодательство и экономика. 2016. № 6. С. 28-30, 37.

- распространение общего правила на случаи исключения из этого правила;

- предоставление возможности реализации права только ограниченному кругу лиц;

- неоправданное применение точечной коррекции, при которой изменению подлежит только часть действующего нормативного правового акта вне связи с другими его положениями и тем более — с другим законодательством.

Сопоставление в единстве и взаимосвязи нормы в виде новой редакции части 3 статьи 71 с нормами других статей Закона об охоте дает возможность прогнозировать следующие трудности в толковании и применении этого федерального законодательного акта:

- аукцион в качестве обязательного предварительного условия заключения охотхозяйственного соглашения фактически применяться не будет при формальном оставлении такой нормы (ст. 28) в Законе;

- станет невозможным или крайне сложным осуществить применение нормы с требованием о защите конкуренции в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства при формальном оставлении такой нормы (ст. 10) в Законе;

- ставится под сомнение реализация принципа гласности при предоставлении от лица государства субъектам предпринимательской деятельности права пользования одним из видов природных ресурсов — животным миром и его объектами, представляющими охотничий ресурс — при формальном оставлении такой нормы (п. 6 ст. 2) в Законе.

Причиной отмеченных проблем стало проведение в июле 2017 года изменения Закона об охоте, в результате чего возникла несогласованность между нормами, содержащимися в частях 1, 2 и 3 статьи 71. Это повлекло правовую неопределенность, и соответственно, неоднозначное толкование положений этого Закона в отношении частей 8, 9, 10 той же статьи. В свою

очередь не стало четкого взаимодействия с нормами других статей Закона об охоте: статьи 7 об охотничьих угодьях и статьи 10 о защите конкуренции.

Важно, что общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее 20 % от общей площади охотничьих угодий субъекта Российской Федерации. Законом об охоте установлен механизм регулирования соотношения между общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями. Показателем такого соотношения является размер площади территории, занимаемой охотничьими угодьями. По мере истечения срока действия долгосрочных лицензий на пользование животным миром, выданных до вступления в силу Закона об охоте, должны создаваться в первую очередь общедоступные охотничьи угодья.

В целях защиты конкуренции и недопущения монополистической деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливается максимальная площадь охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения с одним лицом или группой лиц. По истечении пяти лет со дня установления максимальной площади охотничьих угодий право долгосрочного пользования животным миром, возникшее на основании долгосрочных лицензий у одного лица или группы лиц по договорам, также заключенным до вступления в силу Закона об охоте о предоставлении в пользование территории или акватории в соответствии с этими лицензиями должно прекращаться в случае если площадь территории или акватории превышает максимальную площадь охотничьих угодий, установленную в соответствии с Законом об охоте для субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при заключении охотхозяйственного соглашения с применением части 3 статьи 71 Закона об охоте в ее новой редакции неясно, как будет обеспечиваться баланс между общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями и регулироваться размер максимальной площади охотничьих угодий в целях защиты конкуренции и недопущения монополистической деятельности, и как вообще будет вестись

территориальное охотустройство в масштабе субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что последнее «совершенствование» Закона об охоте разрушает его конструкцию и направлено на улучшение положения субъектов предпринимательской деятельности, состоящих в делящихся отношениях в сфере охотничьего хозяйства. Эти субъекты пользовались и теперь будут уверенно продолжать пользоваться значительными по площади территориями – закрепленными за ними охотничьими угодьями.

Проведенная коррекция части 3 статьи 71 блокирует важные для государства основания и способы регулирования владения, пользования и распоряжения охотничьими угодьями – территориями с находящимися на них природными ресурсами, которые теперь легально можно спрятать за ограждения («обнести забором»). При этом юридически государство было и продолжает оставаться собственником этих природных ресурсов. Фактически без законодательной регламентации произошла приватизация. Без легального определения введен институт, аналогичный титулу пожизненного владения природными ресурсами, при котором по истечении длительного срока владения, с одним и тем же субъектом предпринимательской деятельности автоматически пролонгируется охотхозяйственное соглашение на дальнейшее владение охотничьими угодьями сроком на сорок девять лет. А это уже другая концепция правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, основанная, прежде всего, на иной форме собственности. Закон об охоте и Лесной кодекс не готовы воспринять такую концепцию.

Тезисы для доклада «Предложения по включению добровольческой деятельности в Лесной Кодекс РФ» в парламентских слушаниях на тему: «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы», которые состоятся 16 ноября 2017 года.

В лесном кодексе, в отношении лесопользования, речь ведется либо про государственные обязательства в лесопользовании, либо про предпринимательскую деятельность,

В это же время множество организаций и объединений третьего сектора занимается защитой и охраной леса, воспроизводством леса по всей стране, активно реализуются гражданские инициативы, усиливается их государственная и частная поддержка.

Так, только Фонд Президентских грантов в 2017, в первую заявочную компанию, году поддержал 48 проектов на сумму более чем 93 млн руб, в направлении «Охрана окружающей среды и защита животных»

В большинстве случаев проекты- победители нацелены на :

- деятельность, направленная на охрану окружающей среды и природных памятников;
- повышение повседневной экологической культуры людей, развитие инициатив в сфере сбора мусора, благоустройства и очистки лесов, рек, ручьев, водоемов и их берегов;
- деятельность в области защиты животных
- участие в профилактике и (или) тушении лесных пожаров

Все перечисленные направления подразумевают работы с экосистемой леса и , получается, что добровольцы НКО реализуют свои проекты за рамками правового поля, ведь их деятельность в Лесном Кодексе не регламентирована,

Например статьи кодекса 39, 40, 41 и 42 об использовании лесов для выращивания плодово ягодных, декоративных и лекарственных растений, посадочного материала, проведения научных исследований и образовательной деятельности, говорят только о предпринимательской деятельности, деятельности государства и научно-образовательных учреждений.

Некоммерческая деятельность, а следовательно деятельность волонтеров и добровольцев в лесу подразумевается в Кодексе, на сегодня, только в части привлечения данной категории к борьбе с лесными пожарами и только в режиме Чрезвычайной ситуации. В связи с данными обстоятельствами ряд проектов тормозится на местном уровне, где чиновники ссылаются на незаконность работы добровольцев в Лесу.

Этот подход не может обеспечить все те положительные эффекты, которые может принести добровольчество в лесное хозяйство, а также препятствует развитию гражданского общества в Российской Федерации.

С целью устранения ряда препятствий возникающих у НКО при реализации своих проектов в лесах страны Предлагается:

- Позволить гражданам и НКО на добровольной основе включаться в работу по охране, защите и воспроизводству лесов, внеся в Лесной Кодекс соответствующие поправки.
  - Включить добровольческие объединения в планы тушения лесных пожаров, которым посвящена статья 53.7 Лесного кодекса;
  - Предусмотреть возможность привлечения добровольных пожарных объединений для борьбы с лесными пожарами в случае отсутствия режима Чрезвычайно ситуации, что особенно актуально для отдаленных территорий, где отсутствуют пожарные и лесопожарные объединения, и возникшие пожары могут быть оперативно потушены местными добровольными объединениями;
- на модельных пилотных проектах в нескольких регионах (в разных природных зонах) отработать механизмы оптимального взаимодействия разных форм добровольческих организаций с профессиональными структурами. В дальнейшем использовать лучшие практики. (Так, к примеру, в Иркутской области, в городе Усть-Кут, реализуется проект по созданию Учебного Центра для добровольцев, который будет обучать борьбе с пожарами, оказанию первой помощи, поисковым работам в лесу, для всех желающих граждан на бесплатной основе. Проект реализуется при поддержке Николая Николаева, МЧС по Иркутской области и Рослесхоза.)
- Для муниципалитетов страны необходимо прописать четкий алгоритм по созданию формирований добровольной лесной пожарной охраны за счет средств собственного бюджета,



СОЮЗ ПЕРЕРАБОТЧИКОВ  
**ДИКОРОСОВ**

ОГРН 107540000136 ИНН 5403190642  
630092, г. Новосибирск, ул. Геодезическая, д. 2/1, оф. 200А  
тел.: +7 (961) 218-80-82; +7 (383) 351-36-62; +7 (913) 912-38-79  
[www.nffr.ru](http://www.nffr.ru) e-mail: [souz.dikoros@mail.ru](mailto:souz.dikoros@mail.ru); [nffr@ya.ru](mailto:nffr@ya.ru)

#### Тезисы к парламентским слушаниям на тему: «10 лет Лесному Кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы»

Вопросы регулирования правоотношений в сфере сбора и заготовки пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и других недревесных лесных ресурсов (часто называемых в обиходе – дикоросами, ранее используемый термин – побочное лесопользование) отображены в действующем Лесном кодексе РФ буквально в нескольких статьях.

Необходимо указать важные положительные моменты правового регулирования последнего 10 летнего периода в сфере дикоросов – это заявительный характер данного вида лесопользования, появление нового института аренды лесных участков для использования промысловых зон, а также наличие возможности свободного доступа населения в леса с целью сбора дикоросов для собственных нужд.

С другой стороны, не все правоотношения в сфере сбора и заготовки дикоросов охвачены действующим лесным законодательством и требуют дополнительного регулирования, особенно правоотношения между предпринимателями и населением, с учетом территориальности, природно-климатических факторов, национальных традиций и других региональных обстоятельств.

Считаем необходимым рассмотреть возможные варианты совершенствования лесных правоотношений в сфере сбора, заготовки и закупа пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и недревесных лесных ресурсов.

В частности, рассмотреть вопрос разработки и внесения в Государственную Думу в 2018 году проекта федерального закона, включающего изменения в Лесной кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты, направленного на правовое регулирование отношений в сфере сбора и заготовки пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, недревесных лесных ресурсов, с целью развития соответствующей сферы деятельности, предусмотрев, в частности:

- а) дифференциацию и детализацию правового режима заготовки и сбора различных видов недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений;
- б) детализацию правового регулирования промысловых заготовок и сбора недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, осуществляемых в целях переработки указанных лесных ресурсов, производства и реализации соответствующей продукции, включая:
  - предоставление возможности аренды лесных участков для указанных целей на срок от 1 года до 49 лет;
  - введение наряду с арендой лесных участков механизмов краткосрочного использования лесов в указанных целях без предоставления лесных участков;
  - порядок приема от самозанятого населения соответствующих лесных ресурсов, добытых ими при промысловой заготовке;
- в) уточнение понятия заготовки недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд, а также дополнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части установления нормативов заготовки и сбора;
- г) зонирование и разграничение лесных угодий, на которых может осуществляться заготовка дикоросов предпринимателями, арендующими лесные участки для соответствующих целей, и гражданами для собственных нужд либо в целях их реализации.

Кроме этого, поддерживаем ряд региональных предложений на предмет расширения перечня видов дикоросов, включив в него: дикорастущие грибы, ягоды, орех кедровый, орехи лесные пищевые, папоротник орляк, черемша, чага, лекарственные растения».

## **Доклад: «Консолидация лесного сообщества как необходимый шаг дальнейшего развития лесного комплекса России»**

Добрый день, уважаемые депутаты и все присутствующие!

Почти десять лет назад был принят «новый» Лесной кодекс. Все мы помним оживленные дебаты, которые сопровождали подготовку этого документа, неоднократные заявления, что этот проект приведет к окончательному развалу лесного хозяйства и несправедливому перераспределению лесных богатств.

Но вместе с тем, по истечении десяти лет мы уже можем говорить, что в какой-то части критика была беспочвенна, многие институты доказали свою эффективность, что-то наоборот оказалось неработающим. Как бы Кодекс не критиковался, но он есть, он применяется и продолжает развиваться и совершенствоваться.

И наша главная задача обеспечить дальнейшую эволюцию лесного законодательства, а вместе с ним и всего лесного комплекса в целях рационального использования, охраны и защиты лесов, благоприятного развития предпринимательской деятельности, а также справедливого доступа к лесным ресурсам граждан и лесного бизнеса.

С учетом накопленного опыта у действующих лесозаготовительных и лесоперерабатывающих предприятий имеется определенное видение дальнейшей судьбы лесного хозяйства и реальные предложения.

На сегодняшний день существует множество площадок для обсуждения текущих вопросов применения и совершенствования лесного законодательства и развития лесного хозяйства. Очень много решений проходит через принятие проектов федеральных законов, обсуждение вопросов на базе профильных комитетов и других рабочих органов Государственной думы, Правительства РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Здесь хотелось бы отметить огромную роль Федерального агентства лесного хозяйства в реализации лесной политики и совершенствовании лесного законодательства. Так, в частности нельзя не заметить титанические усилия по внедрению, развертыванию и обеспечению функционирования системы ЕГАИС не только применительно к древесине, но и - к пиломатериалам, эффективность которой с течением времени увеличивается. Кроме того, на базе Рослесхоза периодически проводится важная «невидимая» со стороны работа, а также обсуждения по различным аспектам использования, охраны и защиты лесов, результатом которых является принятие своевременных и необходимых решений, в том числе и нормативного характера, в столь важных сферах как в области координации борьбы с лесными пожарами, уничтожению вредных организмов и т.п.

Стоит заметить, что имеется большой пласт разрозненных позиций представителей лесного бизнеса, учитывающих в основном единичные интересы, абстрагированные от общегосударственных задач. Во многом этого

недостаточно и не всегда эффективно для придания четкого вектора развития лесного хозяйства.

Поэтому назрела необходимость консолидации и обобщения мнений граждан, представителей лесного бизнеса, представителей органов власти для формирования и проведения действительно нужных решений в лесной сфере.

Мы видим решение вопроса консолидации в необходимости создания профессиональных объединений предприятий лесного комплекса, основной целью которых будет являться обсуждение всех предложений граждан, представителей лесного бизнеса по развитию лесного комплекса, формирование единой позиции и донесение и отстаивание ее перед государственными органами. При этом также основным блоком работы таких объединений будет являться анализ действия и применения принятых решений путем получения обратной связи от своих членов и дальнейшая корректировка таких решений.

Стоит также дополнить, чтобы такие профессиональные объединения осуществляли свою деятельность эффективно в контексте стоящих перед ними задач, они должны получать беспрепятственный доступ ко всей информации, имеющейся у органов власти.

То есть предлагаемый трехстадийный механизм (первая стадия – работа на площадках профессиональных объединений, вторая стадия – работа на площадках органов власти по принятию решений, третья стадия – контроль принятых решений) обеспечит максимальную широту обсуждений, выработку просчитанных и отточенных решений, а также внедрение их в жизнь.

При этом, понимая всю важность и ответственность решений, исходящих от таких профессиональных объединений, одним из обязательных критериев включения новых членов в такие объединения является добросовестность самих лесопользователей – будущих членов, а не критерий размеров спонсорства профессиональных объединений со стороны их членов.

Новые члены обязательно должны соблюдать лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды, они не должны находиться в реестре недобросовестных арендаторов. Этот фильтр позволит исключить лоббирование вредительских предложений, облеченных в «красивую» упаковку норм права.

Таким образом, профессиональные объединения, созданные по обозначенному принципу, в том числе и Национальная ассоциация лесопромышленников «Русский лес», готовы стать глобальной площадкой для всех представителей отрасли, как со стороны бизнеса, так и со стороны государства и граждан. Такие профессиональные объединения будут эффективно представлять интересы всех своих членов, и, принимая во внимание многолетний опыт лесопромышленных предприятий, которые представляют разные регионы России, смогут интерполировать этот опыт в конкретные предложения по развитию лесного комплекса Российской Федерации.

Ну и подводя итог, стоит отметить, что прошедший десятилетний срок с начала действия Лесного кодекса – это очень мало для того, чтобы сделать

однозначные выводы об эффективности или неэффективности этого документа, но этого достаточно, чтобы, наметив основные принципы будущего развития, продолжать двигаться в четком направлении развития лесного комплекса.

Национальная ассоциация лесопромышленников «Русский лес» приглашает всех представителей лесной отрасли в взаимному сотрудничеству в решении обозначенных вопросов!

**О повышении рациональности использования древесины, образующейся при рубке леса для строительства линейных объектов, а также сооружений, являющихся их неотъемлемой частью**

## **ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ВСТУПЛЕНИЕ.**

Добрый день всем присутствующим!

Сегодня выступаю от имени 2 органов:

1. От Законодательного Собрания Пермского края (поскольку являюсь председателем постоянно действующей рабочей группы по правовому регулированию отношений в сфере природопользования и охраны окружающей среды Законодательного Собрания Пермского края и заместителем председателя профильного комитета).

2. От Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» (поскольку являюсь председателем Комитета по природопользованию и экологии и членом Президиума Правления «ОПОРЫ РОССИИ»).

Тема использования древесины, образующейся при рубке леса для строительства линейных объектов, наболевшая, требует решения.

Профильной постоянной действующей рабочей группой Законодательного Собрания Пермского края этот вопрос детально прорабатывался, «ОПОРОЙ РОССИИ» также поднимался. Результатом стали конкретные предложения по совершенствованию Лесного кодекса.

Кратко расскажу суть вопроса и предложения.

## **ЧАСТЬ ВТОРАЯ. СУТЬ ВОПРОСА (ТЕОРИЯ).**

В соответствии с пунктом 2 статьи 20 Лесного кодекса Российской Федерации право собственности на древесину, которая вырубается при строительстве линейных объектов, принадлежит Российской Федерации.

Правила реализации такой древесины установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 604 («О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации»).

Согласно действующему законодательству федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию такой древесины, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, которое организует аукционы по продаже древесины и заключает договоры купли-продажи с их победителями.

Вместе с тем имеются определенные проблемы, связанные с реализацией древесины:

отсутствие спроса на такую древесину вследствие отдаленности и труднодоступности лесных участков и высокой цены транспортировки;

длительность существующей процедуры продажи древесины, что приводит к снижению ее потребительских свойств и порче.

отсутствие механизма определения ответственности за объем древесины и ее дальнейшую сохранность;

оставление на лесных участках нереализованной древесины, что приводит к нарушению правил санитарной и пожарной безопасности в лесах (*заводятся короеды, которые заражают растущий здоровый лес, это большой «удар» по экологии*).

В общем, создается ситуация, при которой страдают и промышленники и население, в том числе предприниматели, и несет недополученные доходы Федеральный бюджет:

1. Промышленники при проведении нефте-, газо-трасс, электросетей в лесной зоне энергетики, газовой (*ЛУКОЙЛ, Уралкалий*) сталкиваются с тем, что вырубленный лес не имеет права ни продать, ни отдать, ни сжечь, поскольку по законодательству им не принадлежит, а принадлежит государству.

2. Население и предприниматели зачастую хотят купить этот лес, но Росимущество выставляет на торги древесину в очень большом объеме, поэтому люди не покупают (*например, в Ординском районе было выставлено на торги 4 тысячи кубов такого леса, торги несколько раз признавались несостоявшимися, цена падала до 350 тыс. рублей (при том, что только на вырубку потрачено примерно 1,5 млн. рублей), и лес 2 года просто гнил*).

В итоге: большая часть срубленного леса годами лежит, пропадает, в нем разводятся короеды, которые уничтожают растущий лес. Население хочет и готово купить его, но нет возможности.

3. Что касается недополученных доходов Федерального бюджета. В среднем ежегодный объем рубки лесных насаждений для вышеуказанных целей на территории только Пермского края составляет порядка 200 тысяч кубометров. Продажа такой древесины составляет лишь около 60 % от общего объема рубки, что является причиной недополучения доходов федерального бюджета.

### **ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСА.**

В целях урегулирования названных проблем реализации такой древесины необходимо внесение изменений в статью 20 Лесного кодекса в части установления нормы о заключении в обязательном порядке договоров купли-продажи лесных насаждений с предприятиями топливно-энергетического комплекса, осуществляющими вырубку лесных насаждений при строительстве, реконструкции, эксплуатации линейных объектов.

Такой законопроект был подготовлен Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации еще в 2014 году, но до настоящего времени Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации рассмотрен не был.

Повторюсь, что профильной постоянно действующей рабочей группой Законодательного Собрания Пермского края совместно Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края, ведущими промышленными предприятиями Пермского края и территориальным управлением Росимущества данный вопрос тщательно анализировался, прорабатывался. В результате:

- губернатором Пермского края М.Г. Решетниковым направлено обращение заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Александру Геннадьевичу Хлопонину с просьбой ускорить процедуру внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего соответствующие изменения в Лесной кодекс Российской Федерации (*«О внесении изменений в статьи 20, 43 и 77 Лесного кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»*). На данное обращение получен ответ, что законопроект внесен в Правительство Российской Федерации;

- мной как председателем постоянно действующей рабочей группы Законодательного Собрания Пермского края направлено обращение к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляющим Пермский край, с просьбой поддержать данное обращение губернатора Пермского края М.Г. Решетникова и оказать содействие по внесению необходимых изменений в статью 20 Лесного кодекса Российской Федерации.

Знаю, что на предварительном рассмотрении, так скажем на «нулевом чтении», черновик аналогичного проекта закона находится во Фракции «Единая Россия» Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и комитете Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.

Собственно, поэтому сейчас я именно здесь.

### **ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

Обращаюсь в первую очередь к депутатам Государственной Думы и Правительству Российской Федерации с просьбой поддержать предложения губернатора Пермского края М.Г. Решетникова и рабочей группы Законодательного Собрания Пермского края и оказать содействие по внесению изменений в статью 20 Лесного кодекса Российской Федерации в части установления нормы о заключении в обязательном порядке договоров купли-продажи лесных насаждений с лицами, использующими леса в



соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации, без проведения аукционов.

Это позволит:

обеспечить поступление платежей в федеральный бюджет;  
избежать нарушений правил санитарной и пожарной безопасности в лесах;

обеспечить своевременную подготовку участков для строительства;  
предприятиям, осуществляющим вырубку лесных насаждений, реализовывать древесину по своему усмотрению, в том числе использовать ее для технологических нужд при строительстве объектов, для обеспечения древесиной местного населения, а так же для реализации предпринимателям.

У нас одна общая цель – процветание Российской Федерации.

Надеюсь на Вашу поддержку.

Спасибо за внимание.

## «Многоцелевое использование лесов - проблемы реализации.»

### **1 слайд**

Общая площадь земель лесного фонда Республики Карелия составляет 14,5 млн. га, в том числе покрытые лесной растительностью земли занимают площадь 9,6 млн. га.

В республике преобладают насаждения хвойных пород – 8,2млн. га или 88%. Лиственные породы занимают 1,1 млн. га или 12 %.

Распределение земель лесного фонда по возрастной структуре неоднородно. (Преобладают молодняки 34,9% от общей площади покрытых лесом земель, средневозрастные – 24,5%, приспевающие – 7,4 %, спелые и перестойные – 33,2 %).

Лесной фонд Республики Карелия на протяжении многих лет является основой ее экономики. На территории субъекта осуществляют свою деятельность крупные предприятия целлюлозно-бумажной промышленности, предприятия по производству пиломатериалов, фанеры, древесных плит, предприятия горнопромышленного комплекса, так же осуществляется газификация субъекта, развитие рекреационного кластера, прорабатываются возможность развития иных видов использования лесов, установленных Лесным Кодексом Российской Федерации.

Функционирование данных деятельностей было бы невозможным без принципа многоцелевого использования лесов.

### **2 слайд**

Общая площадь лесных участков, переданных в пользование по состоянию на 01.11.2017 составляет 9311,89 тыс. га (64,36 %), в том числе с многоцелевым использованием лесов 202 участка, площадь 132 тыс. га.

Основными видами использования лесов являются:

- заготовка древесины - 9151,73 тыс. га (160 лесных участка);
- геологическое изучение недр, разработка месторождений полезных ископаемых - 10,34 тыс. га (200 лесных участка);
- строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов – 3,21 тыс. га (263 лесных участка);

Сведения о видах использования лесов Республики Карелия представлены на слайде.

Вид использования лесов	Количество лесных участков	Общая площадь
Заготовка древесины	160	9151,73 тыс. га
Геологическое изучение недр, разработка месторождений полезных ископаемых	200	10,34 тыс. га
Строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов	263	3,21 тыс. га
Осуществление научно-исследовательской и образовательной деятельности	8	6,27 тыс. га
Осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства	5	138,73 тыс. га
Осуществление рекреационной деятельности	37	149,19 га
Заготовка пищевых ресурсов	2	296,1 га
Строительство эксплуатация гидротехнических сооружений	19	1029,26 га

Осуществления религиозной деятельности	11	123,19 га
Ведение сельского хозяйства	1	16 га

На сегодняшний день вовлечение новых лесных участков для различных видов использования лесов, учитывая площадь земель лесного фонда, находящихся в пользовании, крайне затруднено.

Проблемы возникают как на стадии проектирования, так и на стадии освоения территории.

### 3 Слайд

#### Проблемы при проектировании.

Согласно Лесному кодексу РФ объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и прошедшие государственный кадастровый учет (ст. 72 ЛК РФ)\*.

*\*(за исключением использования лесов для геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых на срок до 1 года).*

Для постановки лесного участка на государственный кадастровый учет необходимо письменное согласие землепользователей, требование которого установлено ст. 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации.

Процесс получения согласия занимает длительный период и оттягивает выполнение планируемых задач на длительное время, а временами потенциальный лесопользователь, столкнувшись с принципиальным отказом существующего землепользователя, использующего лесной участок для других видов использования лесов, и вовсе отказывается от намеченных планов.

**Пример:** При проектировании лесных участков для заготовки древесины в целях реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, количество необходимых письменных согласий превышает 20 шт., при этом, учитывая минимальную единицу проектирования – лесной квартал, нередко инвестору приходится бороться за лесные участки экономически не выгодные для его производства (раздел лесного участка, используемого для разработки месторождения полезных ископаемых, для строительства линейных объектов: газопроводов, дорог, линий электропередач).

Лесной кодекс подразумевает именно многоцелевое использование лесов т.е. когда один лесопользователь на определенной территории заинтересован в древесине, другой - в недревесных лесных ресурсах, третий – в животных, обитающих на данной территории и т.д. и каждый реализует именно свои интересы.

В законодательстве Российской Федерации, регулирующем лесные отношения, не установлены приоритеты видов использования лесов. Данное отсутствие может привести к удовлетворению потребностей одного лесопользователя, а не нужд субъекта.

Пример: владелец охотхозяйственного соглашения по заявительному принципу оформит договор аренды лесного участка на территорию всего

охотничьего угодья за 4 копейки за 1 га и будет отказывать в дальнейшем согласовании образования участков в границах его аренды, поясняя, что любое вмешательство в его охотничье угодье несет вред его деятельности.

Соответственно, организация иных экономически выгодных и важных деятельности для субъекта будет невозможна.

**Предлагаем:** внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, позволяющие образование участка земель лесного фонда без наличия письменного согласия существующих арендаторов, а также разработать и утвердить порядок совместного многоцелевого использования лесных участков.

### 4 Слайд

#### Проблемы использования:

Касаемо проблем использования лесных участков хочется отметить следующее.

1. Согласно ч. 3 статьи 74.1 ЛК РФ изменение условий договора аренды лесного участка, заключенного по результатам торгов, может быть осуществлено только по решению суда.

В Республике Карелия арендаторами лесных участков, использующими леса с целью заготовки древесины, проводятся следующие мероприятия:

- постановка используемых лесных участков на кадастровый учет;
- лесоустройство территории, находящейся в пользовании;
- рубка лесных насаждений при строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

При этом могут измениться параметры использования лесов (целевое назначение, возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов, площадь арендуемого лесного участка и другие), которые должны вноситься в государственный лесной реестр.

Таким образом, изменение условий договора аренды лесного участка, в том числе и в вышеуказанной части, возможно только в судебном порядке, что влечет значительные временные и финансовые затраты государственного органа.

Предлагаем внести изменения в ст. 74.1 Лесного кодекса Российской Федерации, позволяющие вносить изменения в договоры аренды лесных участков, заключенных по результатам торгов, на основании соглашения сторон такого договора.

### 5 Слайд

2. Республика Карелия занимает ведущее место по выращиванию товарной форели и имеет хорошие перспективы для дальнейшего развития данного вида рыбохозяйственной деятельности. Однако, значительное количество водных

объектов Республики Карелия примыкают или полностью окружены землями лесного фонда.

Действующим законодательством право пользования лесным участком, примыкающим к акватории водного объекта, для размещения на нем инфраструктурных объектов (складов кормов и инвентаря, помещений для первичной обработки продукции, бытовых помещений персонала и т.д.) оформить невозможно.

Федеральным законом от 01.07.2017 N 143-ФЗ, были внесены изменения в ст. 38 Лесного кодекса Российской Федерации, согласно которым осуществление товарной аквакультуры было отнесено к сельскохозяйственному виду использования лесов. Однако, осуществление данного вида деятельности невозможно по следующим причинам:

- запрет ведения сельского хозяйства в лесах, расположенных в водоохраных зонах (за исключением сенокосения и пчеловодства), на особо защитных участках лесов;

- необходимость проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для ведения сельского хозяйства;

- отсутствие ставок платы за данный вид использования лесов - осуществление товарной аквакультуры (товарного рыбоводства).

В целях решения данного вопроса предлагаем внести изменения:

- в ст. 21, ст. 38, ч.3 ст. 72, ч. 3 ст. 73.1, ст. 104, ст. 107 Лесного Кодекса Российской Федерации, позволяющих предоставлять юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям лесные участки, отнесенные к водоохраным зонам лесов, к особо защитным участкам лесов, для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) на основании договоров пользования рыбоводным участком, заключенных в соответствии с законодательством об аквакультуре (рыбоводстве), и договоров аренды лесных участков.

- в постановление Правительства РФ от 22.05.2007 № 310, определив ставки платы за осуществление товарной аквакультуры (товарного рыбоводства);

- в распоряжение Правительства РФ от 27.05.2013 № 849-р определив разрешенные объекты для размещения в границах участка, используемого в целях товарной аквакультуры(товарного рыбоводства)».

## **6 Слайд**

Спасибо.

*Жаворонкова Н. Г., заведующая кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор*

*Выханова Г.В., профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук*

## **Тенденции и перспективы совершенствования Лесного кодекса Российской Федерации в соответствии с положениями современной государственной лесной политики**

Десятилетний период применения Лесного кодекса РФ, принятого в декабре 2006 года, вызывает необходимость оценки правоприменительной практики в области лесных отношений, выявления существующих проблем и обоснованию предложений по его совершенствованию. Определяющее значение в этом процессе имеет государственная лесная политика, также требующая дальнейшего развития, исходя из современной парадигмы природопользования, в основе которой лежит переход от разрешительной к преимущественно договорной форме использования лесных и других природных ресурсов, за исключением недропользования. Наряду с этим современные условия, характеризующиеся интенсификацией природопользования, усилением негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, требуют применения при совершенствовании законодательства и государственной политики не только ресурсного, но и экологоориентированного подхода, обеспечивающего восстановление, воспроизводство, охрану и защиту лесов и других возобновляемых природных ресурсов, учет их экологического потенциала.

Государственная лесная политика формализована в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. №

1724-р. Данная область государственной лесной политики имеет непосредственное отношение к Лесному кодексу РФ, предметом регулирования которого являются лесные отношения, включая использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов.

Наряду с этим приказом Министерства промышленности и торговли РФ и Минсельхоза РФ от 31 октября 2008 г. № 248/482 утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>, в которой определены положения государственной политики в области лесного комплекса, занимающего важное место в экономике страны, включающего в свой состав лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли по заготовке и переработке древесины. В настоящее время также находится в стадии обсуждения разработанный Министерством промышленности и торговли РФ проект Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года.

Эти политико-правовые документы, несмотря на внутреннюю противоречивость, тем не менее, находятся в тесной взаимосвязи. Это обусловлено правовым регулированием лесных отношений и осуществлением государственной политики, исходя из понятия леса как экологической системы и природного ресурса. С одной стороны, государственная лесная политика является составной частью политики по сохранению биосферы и биоразнообразия, как самой главной основы существования леса. С другой стороны, лес как природный ресурс вовлечен в лесопромышленные отрасли экономики, эффективное развитие которых требует обеспечения рационального лесопользования, восстановления, охраны и защиты лесов. Соответственно и в Основах государственной политики, и в Стратегии, и в Лесном кодексе РФ содержатся такие формулировки как: создание условий для повышения эффективности охраны, защиты, воспроизводства, а также рационального многоцелевого и

неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций и биологического разнообразия; повышение эффективности управления лесами как основы устойчивого развития лесного сектора экономики.

Эти особенности характерны не только для лесных отношений, но и для природопользования в целом. В условиях изменения общей модели управления природопользованием, направленной на интенсификацию не только использования, но и восстановления лесов и других природных ресурсов, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала, обеспечение устойчивого природопользования, соответствующего принципам экономической, экологической и социальной устойчивости, возникает необходимость расширенного понимания государственной лесной политики. Наряду с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов в сферу государственной лесной политики необходимо включать развитие лесного комплекса.

Соответственно государственную лесную политику, по нашему мнению, можно определить как совокупность целей, задач, основных направлений, средств, механизмов реализации и других положений, объективированных в правовых формах (Основах государственной политики, Концепциях, а также Стратегиях как документах стратегического планирования в рамках целеполагания), разрабатываемых органами государственной власти и реализуемых при осуществлении управления в области лесных отношений (использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов), а также развития лесного комплекса, включая лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли экономики.

Такой подход позволит устранить либо максимально нивелировать противоречия, существующие в документах, определяющих государственную политику в области лесных и смежных отношений, обеспечить необходимое согласование содержащихся в них положений.

<sup>1</sup> Документ опубликован не был // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

Эффективность формирования, совершенствования и реализации государственной лесной политики во многом определяется согласованностью ее положений, содержащихся в политико-правовых актах с лесным и смежным (природоресурсным, экологическим, налоговым и др.) законодательством, а также со всеми документами стратегического планирования.

Положения современной государственной лесной политики, включая область лесных отношений и развития лесного комплекса, должны стать основой для совершенствования Лесного кодекса РФ, а также смежного законодательства, обеспечивающего решение общесистемных проблем, сдерживающих экономический рост лесопромышленного производства и эффективное использование лесов, их восстановление, защиту и охрану. К ним, в частности, относятся: снижение ресурсного и экологического потенциала лесов в результате длительного применения экстенсивной модели лесопользования, ориентированной на постоянное вовлечение в рубку новых лесных массивов; недостаточная точность оценки лесоресурсного потенциала страны и регионов, недостаточный объем лесохозяйственных и лесовосстановительных мероприятий, обусловленный низким техническим уровнем информационного, мониторингового, технического оснащения, низким уровнем зарплат в отрасли дефицитом кадрового состава.

Можно выделить следующие основные факторы, обусловившие появление системных проблем в развитии лесного комплекса, регулирования и управления в области лесных и смежных отношений:

- истощение эксплуатационных запасов древесины в зонах расположения действующих лесопромышленных предприятий и путей транспорта вследствие бесконтрольной, массовой вырубке леса без проведения работ по лесовосстановлению;

- отсутствие полноты и точности государственного кадастрового учета лесных ресурсов, слабое использование информационных технологий;

- низкая эффективность государственного лесного надзора и муниципального лесного контроля, сертификации и государственного мониторинга воспроизводства лесов, пожарной опасности, лесопатологического мониторинга;

- значительные потери лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней;

- отсутствие системных мер по привлечению к юридической ответственности за нарушение лесного законодательства;

- невозможность компенсации прямого и косвенного вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства, например, в результате лесных пожаров, других неблагоприятных факторов, размер которого значительно превышает общие расходы на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

- потери темпов, объемов и качества лесовосстановления, в том числе в результате посадки низкокачественных сортов саженцев, отсутствия системной работы с лесопосадками и сортаментов (видами) саженцев;

- предельно низкий технический уровень лесохозяйственных и лесозащитных работ;

- неразвитость дорожной, технической, селитебной инфраструктуры в лесах;

- высокий уровень нелегального оборота древесины, угрожающий национальной безопасности;

- нарушение биологического разнообразия лесов. В местах интенсивного освоения лесов наблюдается изменение их ресурсного и экологического потенциала, сокращение видового и экосистемного разнообразия.

Что касается экономических аспектов лесопользования, развития лесного комплекса то основными негативными факторами являются:

- слабая поддержка со стороны государства инновационной деятельности в лесном хозяйстве, в частности, путем стимулирования деревянного домостроения и создания лесных кластеров;

- недостаток, а скорее отсутствие отечественных мощностей по глубокой переработке древесины (около 90% используемой техники является импортной высокой стоимости);

- отсутствие законодательно установленных экономических механизмов и стимулов для рационального, эффективного лесопользования и лесовосстановления, стимулирующих условий и гарантированного государственного спроса на продукты высокого передела деревообработки;

- недостаточные условия для инновационной активности и инвестиционной привлекательности деревопереработки и лесопользования;

- отсутствие стабильных, рассчитанных на долгосрочную перспективу и выгодных условий для малого бизнеса в лесном комплексе.

Выделение системных, наиболее значимых проблем развития лесопользования, развития лесного комплекса требует совершенствования организационных, экономических и других мер, предусмотренных лесным и смежным (налоговым, инвестиционным и др.) законодательством.

При этом особое внимание следует уделить совершенствованию Лесного кодекса РФ. Несмотря на то, что в нем отсутствуют правовые нормы, определяющие понятие и содержание государственной лесной политики, фактически она находит выражение в основных принципах, предусмотренных в ст. 1 Лесного кодекса РФ, на основе которых осуществляется регулирование лесных отношений. К ним относятся следующие принципы, которые в полной мере можно отнести и к государственной лесной политике:

1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

2) сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в

интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

3) использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

4) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

5) воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

6) обеспечение охраны и защиты лесов;

7) участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

8) использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

9) подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

10) недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;

11) платность использования лесов.

В числе главных целей Лесного кодекса РФ, которые могут отчасти быть одновременно целями государственной лесной политики, можно назвать поддержку функций лесов как источника ресурсов, его защитных функций и функций отдыха, поддержку правильного ведения лесного хозяйства на принципах устойчивого развития, сбалансирование общественных интересов с интересами государственных и частных лесопользователей. Несмотря на то, что Лесной кодекс РФ предписывает

наряду с региональными лесными актами обязанность для всех лесопользователей осуществлять на лесосеке и малолесных территориях в определенные сроки посадки леса до тех пор, пока не будет достигнуто в поной мере естественное лесовозобновление, эта мера, так же как и другие не будет реализована в силу правоприменительных проблем и недостатков правового регулирования лесных отношений.

В целях совершенствования государственной лесной политики, а также правового регулирования лесных отношений следует расширить и конкретизировать цели и принципы, предусмотренные в Лесном кодексе РФ, выделив их:

а) в экономической сфере – создание системы потребительских ценностей, выделение лесных кластеров как основы организации лесопользования, обеспечение механизмов устойчивого спроса и конкуренции за высоким качеством лесопользования, ответственности лесопользователей за нарушение стандартов, норм, правил, стимулирование эффективного управления лесным сектором экономики, увеличение валового внутреннего продукта в лесном секторе; создание системы сертификатов качества лесной продукции, стимулирование перехода от продажи древесины до выпуска продукции глубокого передела;

б) в экологической сфере – сохранение и восстановление лесов как единой экологической системы, основы национальной безопасности страны, обеспечение биоразнообразия, мест обитания животного мира, сохранение биосферной роли лесов, использование и расширение потенциала использования леса как рекреационной отрасли;

в) в социальной сфере – создание условий для развития системы «лесных» поселений, ферм, малых предприятий, рост уровня жизни граждан, связанных с лесопользованием, устойчивое социально-экономическое развитие лесных селитебных территорий, повышение образовательных и просветительных начал в лесной политике – увеличение

образовательных заведений и программ обучения уровня школа-колледж-вуз- наука.

Достижение целей государственной лесной политики, в том числе в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, развития лесного комплекса должно обеспечивается решением следующих задач:

а) повышение экологической и экономической эффективности управления лесным сектором экономики;

б) комплексное и многоцелевое использование ресурсов, обязательное и качественное воспроизводство лесов, улучшение пород и разнообразия посадок, восстановление биосферных качеств леса;

в) государственное стимулирование развития внутреннего рынка лесной продукции глубокого передела, включая стимулирование производства деревянных домов, разнообразных потребительских товаров и формирование рынка экосистемных услуг таких как рекреационные, медицинские, сопутствующие;

г) повышение конкурентоспособности лесной промышленности, в том числе увеличение производства продукции с высокой добавленной стоимостью, максимальное удовлетворение потребностей внутреннего рынка высококачественной конкурентоспособной продукцией лесопереработки российского производства и увеличение ее экспорта;

д) повышение эффективности охраны лесов от пожаров, защиты лесов от вредителей, болезней и других неблагоприятных факторов, а также от незаконных рубок; введение повышенной ответственности государственных и частных предприятий, физических лиц за непринятие мер по обеспечению пожарной безопасности;

е) повышение продуктивности и улучшение видового, породного состава лесов на землях различного целевого назначения, особенно в лесах на землях поселений, пригородных, рекреационных и природоохранных; обеспечение условий и возможностей для сохранения экологического (биосферного) потенциала лесов. В этой позиции заключен основной смысл

государственной лесной политики. Наличие леса как биопродуктивной системы, ее целостности и возможностей воспроизводства является основой для принятия и реализации любых экономических решений. С точки зрения управления это стимулы и антистимулы для участников экономической деятельности;

ж) повышение инновационной привлекательности лесов, в том числе научно-технического, технологического и кадрового потенциала лесного сектора экономики посредством создания правил (свода действий и долгосрочных государственных гарантий организационного и финансового проекта), которые будут способствовать привлечению без государственного вмешательства частного капитала в развитие лесного комплекса как отрасли экономики.

Эти и другие меры будут способствовать совершенствованию Лесного кодекса РФ на основе учета положений государственной лесной политики, отвечающих современным реалиям развития российского общества.

Лесное законодательство, начиная с 1993 г., мало способствовало развитию лесного сектора в России. Особенно негативный характер имеют Лесной кодекс РФ (2006) и его подзаконные нормативные документы. Это не удивительно, так как разработка их производилась келейно в структуре Министерства экономического развития и торговли РФ (МЭРТ). При этом отсекались попытки научной общественности, квалифицированных специалистов лесного хозяйства и ЛПК, и даже органов государственной власти субъектов Российской Федерации принять участие в этой разработке.

Лесной кодекс и его подзаконные нормативные правовые акты носят «революционный» характер, ломая принцип преемственности и поэтапного развития. Следует отметить, что это стало возможным после разрушения системы лесоуправления на федеральном уровне в 2000 г., когда был ликвидирован Рослесхоз и, заодно, Госкомэкология. В результате были значительно ослаблены охрана лесного фонда и финансирование лесохозяйственной деятельности, что явилось одной из причин роста нелегальных лесозаготовок. Новое лесное законодательство не решило эту проблему, наоборот, реформирование системы лесоуправления носит затяжной характер с элементами неопределенности, как в федеральном центре, так и в регионах.

Развал лесного хозяйства России возник не на пустом месте. Он явился результатом реализации шоковой терапии 90-х годов XX века, когда прорвавшаяся во власть группа младореформаторов-либертарианцев разрушила экономику России путем криминальной приватизации и вывоза капитала за границу и устроила геноцид постсоветскому народу. Эта политика получила развитие при разработке Лесного кодекса (2006), в котором была сделана попытка создания условий для приватизации лесов. Угроза приватизации лесов сохраняется до сих пор, что видно из содержания Лесного кодекса.

Лесной кодекс составлен в интересах лесопромышленного комплекса (ЛПК). Лесного хозяйства там нет, оно заменено лесными отношениями. Законодатель не понимает, что такое лесной комплекс, приравнивая его к ЛПК. Между тем, система лесоуправления должна учитывать, что в лесной комплекс входит не только сырьевая, но и равнозначная ей экологическая и социальная составляющие. Причем экологический блок всегда будет стоять на первом месте.

За прошедшие годы в Лесной кодекс было внесено несколько десятков поправок, что свидетельствует о его неудовлетворительном качестве и квалификации его составителей, не понимавших что такое лес и его значение в жизни человечества на планете Земля. Поэтому в ближайшие годы необходима разработка нового лесного законодательства силами квалифицированных специалистов науки и практики. Учитывая региональные природно-экономические условия, лесной закон должен быть рамочным, кратким, в виде основ лесного законодательства Российской Федерации. Для регионов, в том числе многолесных субъектов РФ, должны разрабатываться свои законы прямого действия, которые будут учитывать региональные особенности лесного хозяйства.

Лесное хозяйство – это отрасль материального производства, в которой, как и в ЛПК, действуют законы рыночной экономики. Исходя из этого и необходимо возрождать лесное хозяйство в России. Основой возрождения будет объективная рыночная эколого-экономическая оценка лесных ресурсов, позволяющая через меха-



низмы лесной ренты перейти от дотационной схемы финансирования лесохозяйственного производства и лесоуправления к системе, обеспечивающей ведение правильного лесного хозяйства и прибыль. Эти механизмы не новы, они использовались в царской России, используются и в экономически развитых лесных странах мира.

Еще одна острая проблема – информация о лесном фонде. Без возрождения лесоустройства, которое было фактически ликвидировано Лесным кодексом, эту проблему не решить. Подмена лесоустройства системой ГИЛ была грубой ошибкой. Лесоуправление фактически осуществляется вслепую. Например, материалы лесоустройства давностью более 10 лет на территории Красноярского края составляют 94 %, в том числе более 20 лет – 78 %. Спрашивается, о какой нормальной организации хозяйства в лесах может идти речь? А ведь организация хозяйства в лесах состоит из неразрывной триады: лесоустройство, лесная экономика, лесоуправление.

В рамках этой триады необходимо решать более частные, но не менее важные проблемы:

- проведение непрерывного лесоустройства по участковому методу с элементами контроля текущего прироста на базе современных инновационных технологий;
- эколого-экономическая доступность и оценка лесных ресурсов;
- ежегодная экономическая доступная расчетная лесосека;
- организация своевременного воспроизводства, охраны и защиты леса;
- организация мониторинга лесопользования;
- сохранение биоразнообразия и сертификация лесопользования;
- реконструкция системы лесоуправления, соответствующей рыночной экономике и обеспечивающей финансовую самодостаточность и гарантированную прибыль;
- ликвидация незаконных лесозаготовок;
- решение проблемы с подготовкой кадров лесных специалистов.

Дальнейшее развитие лесного комплекса России во многом будет зависеть от способности федерального центра к диалогу с субъектами РФ, предприятиями ЛПК, научными и общественными организациями в сфере лесной политики и практики.

Государственное регулирование в этой сфере должно иметь гибкий характер и содействовать как развитию лесного сектора, так и поддержанию экологической роли леса и сохранению биоразнообразия.

Директор Института леса  
им. В. Н. Сукачева СО РАН,  
доктор биол. наук, профессор

А. А. Онучин



**МИНИСТЕРСТВО  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ,  
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ,  
ЭНЕРГЕТИКИ И ТРАНСПОРТА  
РЕСПУБЛИКИ КОМИ  
(МИНПРОМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)**

**КОМИ РЕСПУБЛИКАСА  
ПРОМЫШЛЕННОСТ, ВОР-ВА ОЗЫРЛУН,  
ЭНЕРГЕТИКА ДА ТРАНСПОРТ  
МИНИСТЕРСТВО**

167982, г. Сыктывкар, ул. Интернациональная, 157  
Тел.: (8212) 24-03-48, 24-14-42; факс: (8212) 21-62-14  
КПП 110101001, ИНН 1101482754, ОГРН 1021100528140  
e-mail: [obotdel@minprom.rkomi.ru](mailto:obotdel@minprom.rkomi.ru)

№ \_\_\_\_\_  
На № \_\_\_\_\_

Министерство промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми направляет предложения для включения в парламентские слушания на тему "10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы".

Заместитель министра –  
начальник Управления лесного хозяйства

С.В. Шевелев

Азаренкова Мария Николаевна  
292-634

Государственная Дума  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

Комитет по природным  
ресурсам, собственности и  
земельным отношениям

№	Проблемы	Предложения для внесения к рассмотрению на федеральном уровне	Примечание
1	Сроки рассмотрения заявок лесопользователей на выставление лесного участка на аукцион по продаже права на заключение договора аренды лесных участков составляют до 12 месяцев.	Внесение изменений в ст. 4.1 Закона о введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации № 201-ФЗ от 04.12.2006 г., ст. 72 Лесного кодекса Российской Федерации № 200-ФЗ от 04.12.2006 г. в части отмены обязательной процедуры постановки на кадастровый учет при передаче лесных участков в аренду. При этом необходимо сохранить условие постановления на кадастр земель лесного фонда закрепленного за лесничеством целиком в его границах, так как определение (уточнение) границ лесничества достаточно для организации использования лесов.	В настоящее время, в соответствии с требованиями Лесного кодекса Российской Федерации, для передачи лесных участков в аренду одним из обязательных условий является постановка отдельного лесного участка на государственный кадастровый учет. Одновременно, с указанным требованием Рослесхозом проводится работа по постановке земель лесного фонда на государственный кадастровый учет отдельно по каждому лесничеству Республики Коми. Таким образом, проводится двойная работа - дважды затрачиваются государственные деньги, увеличиваются сроки предоставления лесных участков для таких важных видов использования, как заготовка древесины. Финансирование на проведение кадастровых работ для выставления лесных участков на аукцион недостаточно. Так, на 2017 год бюджетными проектами такого финансирования не предусмотрено, при этом необходимый объем финансирования составляет - 14,5 млн. руб. То есть, в случае, если лесной участок не поставлен на государственный кадастровый учет, срок рассмотрения заявки лесопользователя на выставление лесного участка на аукцион по продаже права на заключение договора аренды лесных участков может увеличиться до 12 месяцев. <u>Предложение:</u> отменить обязательную процедуру постановки на кадастровый учет при передаче лесных участков в аренду. При этом необходимо сохранить условие постановления на кадастр земель лесного фонда закрепленного за лесничеством целиком в его границах, так как определение (уточнение) границ лесничества достаточно для организации использования лесов. <u>Ожидаемый результат:</u> отмена нормы позволит упростить (ускорить) процедуру передачи лесных участков в аренду, увеличить объем поступающих в бюджеты различных уровней средств в виде арендной платы, исключить двойных бюджетных затрат на постановку лесных участков на государственный кадастровый учет.
2	Добросовестные лесопользователи не могут продлить договора аренды лесных участков на новый срок.	Внесение изменений в статью 74 Лесного кодекса Российской Федерации № 200-ФЗ от 04.12.2006 г. в части изменения оснований и условий заключения договоров аренды лесных участков без проведения торгов с арендаторами, надлежащим образом исполнившими договоры аренды.	В настоящее время для пролонгации договоров аренды лесных участков в соответствии с Лесным кодексом РФ при принятии решения учитываются два основных условия - это срок аренды (должен составлять более 10 лет) и наличие нарушений условия договора аренды. На практике же получается, что почти все договора не могут подходить под условие о не нарушении условий договора аренды, так как все в силу своей производственной деятельности были раз привлечены к административной ответственности. Кроме того, часть договоров заключена на срок менее 10 лет, к этим договорам относятся договора, которые приводились в соответствие в связи с введением Лесного кодекса РФ в 2006-2007 г., при этом по таким договорам так же осуществляются свою деятельность добросовестные и платежеспособные арендаторы. <u>Предложение:</u> законодательно изменить подход - при оценке возможности пролонгации договоров аренды лесных участков принимать во внимание только два условия: наличие задолженности по арендной плате, наличие не выполненных в соответствии с проектом освоения лесов ежегодных объемов работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Исключить условие по нарушению условий договора аренды и сроку аренды, которые указаны в действующем Лесном кодексе Российской Федерации в настоящее время. <u>Ожидаемый результат:</u> увеличение числа добросовестных лесопользователей, стимулирование вложения средств арендаторов в строительство лесовозных дорог круглогодичного действия и выполнения работ по охране, защите и воспроизводству лесов, развитие системы интенсификации использования и воспроизводства лесов.
3	Граждане, согласно ЛК	Дополнение статей 82, 41.1, 71, 73.1,	В настоящее время граждане сельских населенных пунктов, традиционно занимающие охотой и

	РФ, так же относятся к лесопользователям и сталкиваются с проблемой отсутствия в законодательстве возможности размещения в лесах временных сооружений (изб, навесов и др.) для собственных нужд с целью осуществления сбора грибов и ягод, охоты, рыбной ловли.	103 Лесного кодекса Российской Федерации № 200-ФЗ от 04.12.2006 г. нормами, регулирующими вопросы передачи лесных участков в аренду для осуществления рекреационной деятельности гражданам для собственных нужд; заключения договоров аренды лесных участков для осуществления рекреационной деятельности с гражданами для собственных нужд без проведения аукциона по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков.	рыбалкой для собственных нужд, могут узаконить имеющиеся временные сооружения (избы, сарай, места отдыха и др.) только путем сложного механизма, который занимает длительное время. Гражданину необходимо зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица, принять участие в аукционе по аренде (только после постановления Министерством лесного участка на кадастровый учет) заключить и зарегистрировать договор аренды лесного участка, разработать проект освоения лесов на лесной участок. По окончании данных процедур возможно непосредственное использование сооружения. <u>Предложение:</u> законодательно предусмотреть возможность передачи лесных участков в аренду для осуществления рекреационной деятельности гражданам для собственных нужд; заключать договора аренды лесных участков для осуществления рекреационной деятельности с гражданами для собственных нужд без проведения аукциона по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков. <u>Ожидаемый результат:</u> 1. Оформление существующих объектов в соответствии с законом (лесная амнистия); 2. Выявление незаконно возведенных капитальных сооружений; 3. Возложение ответственности по охране, защите и воспроизводству лесов на конкретное лицо; 4. Снижение социальной напряженности; 5. Увеличение поступлений в бюджеты разных уровней в виде арендной платы.
4	Лесопользователи сталкиваются с проблемой осуществления законного складирования твердых бытовых отходов возникших в ходе осуществления производственной деятельности, а так же создания противопожарных разрывов вокруг производственных площадок.	Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ. Необходимо передать регионам РФ полномочия самостоятельно принимать решения о переводе земель.	Так как земли населенных пунктов непосредственно граничат с землями лесного фонда, в целях их расширения требуется перевод земель лесного фонда в земли иных категорий. На сегодняшний день перевод земель лесного фонда находящихся в государственной собственности осуществляется правительством Российской Федерации. По времени подготовка документации и согласования со всеми инстанциями до поступления документации о переводе земель в правительство Российской Федерации составляет не менее 2х лет. <u>Предложение:</u> необходимо упростить процедуру перевода земель лесного фонда в земли населенных пунктов, а так же в земли промышленности и иного специального значения, в целях расширения земель населенных пунктов, строительства полигонов твердых бытовых отходов, создании противопожарных разрывов. <u>Ожидаемый результат:</u> снижения количества незаконных свалок, возникновение ответственности по обеспечению и обслуживанию свалок, возникновение требования по осуществлению рекультивации свал после ее использования, обеспечения пожарной безопасности промышленных объектов.
5	Лесопользователи сталкиваются с отсутствием понятной методики определения начальной цены аукционной единицы при проведении аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков и договоров купли-	Внесение изменений в статьи 81 и 82 Лесного кодекса Российской Федерации № 200-ФЗ от 04.12.2006 г. в части изменения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (передача полномочия по утверждению методики определения коэффициента применяемого к минимальным ставкам платы при	Действующая методика по установлению начальной цены аукционной единицы при проведении аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, утвержденная Правительством Российской Федерации, не совершенна. В каждом регионе свои уникальные особенности (лесорастительные условия, степень развития транспортных путей, социальное положение), которые не представляется возможным учесть для каждого региона. На сегодня несовершенство методики приводит к нарастающей социальной напряженности на предприятиях малого и среднего бизнеса, в связи с ростом цен. Кроме того, методика определения коэффициента при формировании начальной цены аукционной единицы при проведении аукционов по аренде лесных участков вообще отсутствует. <u>Предложение:</u> передать полномочия по утверждению методики определения коэффициента применяемого к минимальным ставкам платы при формировании начальной цены аукционной единицы

	продажи лесных насаждений.	формировании начальной цены аукционной единицы при проведении аукционов по купле-продаже лесных насаждений и аренде лесных участков с федерального уровня на региональный уровень).	при проведении аукционов по купле-продаже лесных насаждений и аренде лесных участков регионам. <u>Ожидаемый результат:</u> понятная и прозрачная методика определения начальной цены аукционной единицы, как при выставлении лесного участка на аукцион по аренде, так и по купле-продаже лесных насаждений, повышение поступления средств в бюджеты различных уровней, возможность направления платежей от продажи древесины на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов.
6	Лесопользователи готовы реализовать концепцию интенсификации и воспроизводства лесов на своем лесном участке сталкиваются с отсутствием необходимых для лесорастительных условий региона нормативов проведения рубок ухода за лесами, а так же лесовосстановления.	Внесение изменений в статьи 81 и 82 Лесного кодекса Российской Федерации № 200-ФЗ от 04.12.2006 г. в части наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по принятию своих нормативов по интенсификации использования и воспроизводства лесов.	Республика активно реализует «Концепцию интенсификации использования и воспроизводства лесов на территории Республики Коми». Начиная с 1996 г. на территории республики реализовывался проект «Модельный лес (Прилузье)» на базе, которого специалисты лесного хозяйства отработывали различные подходы лесопользования. В 2011 г. Республикой Коми проведена работа по зонированию территории на интенсивную и экстенсивную зоны ведения лесного хозяйства. Результаты работ были использованы для эффективного размещения объектов работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Данных мероприятий, конечно недостаточно, республике необходимо совершенные нормы по уходу за лесами и их воспроизводству. Поэтому республика активно включилась в работу, проводимую Минприродой РФ. Республика Коми была включена в перечень пилотных регионов по реализации концепции. Регионам была предложена дорожная карта по реализации проекта. На сегодняшний день между Республикой Коми и Рослесхозом подписано соглашение о реализации Концепции. В течение 2015 г. Санкт-Петербургским научно-исследовательским институтом лесного хозяйства для подготовки нормативов по ведению интенсивного использования и воспроизводства лесов на территории 16 лесничеств Республики Коми были заложены 448 пробных площади, для которых была определена полная таксационная характеристика. Полученные данные должны лечь в основу новых нормативов для Двинско-Вычегодского лесного района. В течение 2013-2014 г.г. компанией АО «Монди СЛПК» заложены постоянные пробные площади на которых были проведены работы по уходу за лесами. Такие площади активно используются для проведения обучения и наглядной демонстрации элементов интенсивного ведения лесного хозяйства. Кроме того, одной из приоритетных задач лесопромышленным комплексом региона – АО «Монди СЛПК» в 2016 г. является апробация новых нормативов на лесных участках переданных в аренду. Для реализации задачи необходимые лесные участки переданы компании в аренду. Участки расположены в 3 районах республики (г. Сыктывкар, Сысольский и Койгородский районы). Общая площадь лесных участков составляет – 38,9 тыс. га., а ежегодно допустимый объем использования лесов составит – 120,8 тыс. куб. м. Принимая во внимание наличие базовых предприятий, таких как АО «Монди СЛПК», АО «Группа Илим», реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов ООО «Лузалес», ООО «ПечораЭнергоРесурс», ООО «Азимут», ООО «Сыктывкарский промышленный комбинат», планируемых к реализации проектов ООО «Жашартский фанерный завод», в республике созданы все условия для реализации Концепции интенсивного использования и воспроизводства лесов, которая приведет к увеличению объемов инвестиций и процента освоения расчетной лесосеки. <u>Предложение:</u> определить для регионов полномочия по принятию своих нормативов по интенсификации использования и воспроизводства лесов. <u>Ожидаемый результат:</u> приобретение данного полномочия позволит в разы ускорить процесс перехода на интенсивную модель лесопользования.
7	Снижение	Внесение изменений в	В соответствии с Постановлением Правительства России от 26 апреля 2017 года № 496 «О

	конкурентноспособности древесно-плитных материалов и фанеры отечественного производства на внешних рынках ввиду отсутствия компенсации части затрат на транспортировку высокотехнологичной продукции при её экспорте по причине не включения в Перечень высокотехнологичной продукции фанеры и древесно-волоконной плиты средней плотности (МДФ).	утвержденный Приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 10 марта 2017 года № 672 Перечень высокотехнологичной продукции путем включения в него фанеры и МДФ (товарные коды ТН ВЭД ЕАЭС 4412 33 0000, 4411 14 1000, 4411 13 1000) или Дополнение Постановления Правительства России от 26 апреля 2017 года № 496 отдельным Перечнем, включающим в себя фанеру и МДФ с указанными выше товарными кодами.	предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям, в том числе организациям автомобилестроения, сельскохозяйственного машиностроения, транспортного машиностроения и энергетического машиностроения на компенсацию части затрат на транспортировку продукции) предусматривается выделение субсидий на компенсацию части транспортных расходов организаций, при экспорте продукции, включенной в Перечень высокотехнологичной продукции, утверждаемый Министерством промышленности и торговли Российской Федерации. Перечень высокотехнологичной продукции, работ и услуг с учетом приоритетных направлений модернизации российской экономики был утвержден Приказом Министерства от 10 марта 2017 года №672. Вместе с тем, в указанный Перечень не были включены фанера и древесно-волоконная плита средней плотности (МДФ), хотя ранее эта продукция считалась высокотехнологичной (Приказ Минпромторга России от 02 июля 2015 года №1809). На территории Республики Коми в настоящее время работают два крупных фанерных завода, являющихся значимыми, как для экономики региона, так и для Российской Федерации. Кроме того, ООО «Жешартский ЛПК» является еще и градообразующим для монопоселения пгт. Жешарт. Объем производства выпускаемых предприятиями древесных плит и фанеры составляет почти 800 тыс. куб. м в год, в том числе фанеры - 375 тыс. куб. м. Большая часть выпускаемой фанеры идет на экспорт. <u>Предложение:</u> Включить в перечень высокотехнологичной продукции утвержденный Приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 10 марта 2017 года № 672 фанеру и МДФ (товарные коды ТН ВЭД ЕАЭС 4412 33 0000, 4411 14 1000, 4411 13 1000) или дополнить Постановление Правительства России от 26 апреля 2017 года № 496 отдельным Перечнем, включающим в себя фанеру и МДФ с указанными выше товарными кодами. <u>Ожидаемый результат:</u> Компенсация части затрат на транспортировку, при экспорте выпускаемых древесных плит и фанеры, увеличит конкурентноспособность плитной продукции на внешних рынках, что будет стимулировать рост объемов производства и положительно скажется на дальнейшем развитии предприятий, росте благосостояния их работников, увеличению поступления налогов в бюджет, увеличению возможностей предприятия для участия в социальном партнерстве, росту инвестиционной привлекательности Республики Коми и других лесных регионов России.
8	Снижение рентабельности производства, так как некуда продать отходы деревообработки, приходится оплачивать штрафы от надзорных органов или даже останавливать производство.	Внесение изменений в Энергетическую стратегию России на период до 2030 г., утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, а именно: 1) разделе Стратегии IV. <u>Перспективы спроса на российские энергоресурсы пункт 5.</u> Формирование рационального топливно-энергетического баланса абзац «Для достижения стратегической цели политики формирования рационального топливно-энергетического баланса необходимо решение следующих	В лесопромышленном комплексе республики остро стоит проблема переработки отходов лесопильных и деревообрабатывающих производств из-за отсутствия рынка сбыта. Функционирование деревообрабатывающих предприятий республики сопровождается получением значительного объема отходов в виде кусковых отходов и опилок. Объемы отходов лесопиления большинства деревообрабатывающих предприятий составляют около 50% от объема, поступающего в обработку сырья. В настоящее время производимые предприятиями лесной промышленности электроэнергия, тепловая энергия, горячая вода, древесное биотопливо (щепа, брикеты, пеллеты, дрова) играют очень важную роль в топливно-энергетическом балансе лесных регионов России, однако в тексте Стратегии о лесной промышленности нет даже упоминания. <u>Предложение:</u> включить в Энергетическую стратегию России на период до 2030 г., утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р отказаться от использования нефтепродуктов и угля в теплоснабжении и заменить их долей древесным биотопливом. <u>Ожидаемый результат:</u> Уменьшатся расходы республиканского бюджета на теплоснабжение социальных объектов и компенсацию выпадающих доходов АО «Коми тепловая компания».

		<p>задач: снижение доли газа, сопровождаемое адекватным увеличением доли угля и нетопливной энергетики в структуре внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов» изложить в следующей редакции «Для достижения стратегической цели политики формирования рационального топливно-энергетического баланса необходимо решение следующих задач: снижение доли газа, сопровождаемое адекватным увеличением доли угля, биотоплива на основе древесной массы и нетопливной энергетики в структуре внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов»</p> <p>2) В разделе Стратегии VI. Перспективы и стратегические инициативы развития топливно-энергетического комплекса пункт I. Топливо-энергетический баланс России на период до 2030 года абзац «Прогнозный топливно-энергетический баланс России на период до 2030 года предусматривает: снижение доли газа в потреблении первичных топливно-энергетических ресурсов с 52 процентов в 2005 году до 46 - 47 процентов к 2030 году» дополнить фразой «увеличение потребления биотоплива на основе древесной массы до 20 процентов к 2030 году».</p> <p>3) Раздел Стратегии VI. Перспективы и стратегические инициативы развития топливно-энергетического комплекса дополнить разделом «Лесопромышленный комплекс», содержащим вопросы, связанные с формированием и развитием направлений получения энергии</p>	<p>Увеличатся доходы республиканского и федерального бюджета за счет создания новых рабочих мест по переработке древесных отходов, и выпуска дополнительных видов продукции и энергии.</p> <p>Уменьшатся выбросы углекислого газа, серы и сажи и Российская Федерация сможет выполнить обязательства в рамках Парижских соглашений по климату.</p> <p>Повысится эффективность использования низкосортной древесины и отходов деревообрабатывающего производства.</p>
--	--	---	--

		<p>из древесины, в первую очередь – древесных отходов, максимизацию экономически эффективного использования местных источников топливно-энергетических древесных ресурсов, развитие экономически эффективных децентрализованных и индивидуальных систем теплоснабжения использующих древесные виды топлива, формирования стабильной модели эффективных внутренних энергетических рынков с низкой степенью монополизации, высоким уровнем конкуренции, развитыми внутренними механизмами ценообразования, в увязке с развитием внутренней энергетической инфраструктуры и системы регулирования.</p>	
9	<p>В условиях выделяемого финансирования крайне низкая численность сил пожаротушения. Действующая в Республике Коми система охраны лесов от пожаров обеспечивает выполнение организации охраны лесов (в т. ч. от лесных пожаров) в условиях низкой пожарной опасности.</p>	<p>Необходимость внесения изменений в лесное законодательство Российской Федерации с учетом специфики каждого региона, а именно в части 2 ст. 53.4. Лесного кодекса Российской Федерации</p>	<p>В соответствии с законодательством РФ работы по тушению лесных пожаров выполняются государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями.</p> <p>На территории Республики Коми, в соответствии с государственным заданием, работы по тушению лесных пожаров выполняет ГАУ РК «Коми региональный лесопожарный центр».</p> <p>Эффективность борьбы с лесными пожарами зависит от своевременного обнаружения и своевременного тушения лесных пожаров.</p> <p>В настоящее время эффективное тушение лесных пожаров на территории Республики Коми силами имеющихся специализированных лесопожарных сил возможно только в условиях низкой горимости (до 200 пожаров), вероятность наступления которой составляет 40%.</p> <p>Учитывая тот факт, что на территории республики в аренду передано более 11 млн. га, роль арендаторов в тушении лесных пожаров крайне важна.</p> <p>Согласно действующему законодательству, на лица, использующие леса в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке возложены обязанности только о немедленном извещении об этом в специализированных диспетчерских служб и принятии всех возможных мер по недопущению распространения лесного пожара.</p> <p>Таким образом, действующим законодательством не предусмотрена обязанность арендатора тушить лесные пожары на своем арендованном лесном участке.</p> <p><u>Предложение:</u> Внести изменения в лесное законодательство, а именно в части 2 ст. 53.4. Лесного кодекса Российской Федерации, в том числе предусмотреть оплату работ, выполненных арендатором, по тушению пожара за счет субвенций, выделяемых на осуществление субъектом переданных полномочий по охране лесов от пожаров.</p> <p><u>Ожидаемый результат:</u> Эффективная работа арендаторов позволит значительно снизить ущерб, наносимый лесному фонду</p>

10	Увеличение затрат лесопользователей при исполнении требований лесного законодательства (п.3 ст.49 и п.3 ст. 66 Лесного кодекса РФ).	Проекты приказов Минприроды России «О внесении изменений в приказ Минприроды России от 25.12.2014 № 573 «Об установлении порядка представления отчета об использовании лесов и его формы, требований к формату отчета об использовании лесов в электронной форме» и «О внесении изменений в приказ Минприроды России от 20.01.2015 № 28 «Об установлении порядка представления отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении и его формы»	лесными пожарами, а также минимизировать расходы бюджета региона. Годовые затраты в среднем на 1 млн.м3 расчетной лесосеки составят: Расчет заказа космоснимков сделан исходя из цен, указанных на сайтах: <a href="https://sovzond.ru/press-center/news/corporate/2044/">https://sovzond.ru/press-center/news/corporate/2044/</a> <a href="https://sovzond.ru/press-center/news/market/2122/">https://sovzond.ru/press-center/news/market/2122/</a> <a href="http://www.scanex.ru/data/satellites/?p=7;">http://www.scanex.ru/data/satellites/?p=7;</a> Расчет услуг по дешифрированию (коммерческое предложение ООО «ВологдаЛесПроект»); Расчет затрат на фото и видео-фиксацию (калькуляция ОАО «Череповецлес»); Курсовая стоимость usd 60 рублей; Средняя площадь арендных участков с расчетной лесосекой 1 млн.м3 приведена для условий Вологодской области, Республики Карелия и Республики Коми. Перечень видов затрат для средней площади арендного участка для 1млн.м3 расчетной лесосеки га 889842,4: - Стоимость заказа космоснимков ежемесячно (с учетом скидки) за 1 км2 * usd руб - Затраты на приобретение космоснимков ежемесячно млн. руб - Стоимость услуг по дешифрированию космоснимков за 1 км2 ** usd руб - Затраты на дешифрирование космоснимков ежемесячно млн. руб - Всего ежемесячные затраты на предоставление материалов ДЗЗ к отчету об использовании лесов млн. руб - Затраты на фото-видеофиксацию за 1 км2 тыс. руб - Затраты на фото-видеофиксацию на 1 млн.м3 расчетной лесосеки млн. руб Годовой объем затрат по заказу и дешифрированию космических снимков на 1 млн.м3 расчетной лесосеки, без учета затрат на фото и видео-фиксацию, составит для условий Вологодской области и Республики Коми 894 руб/м3 расчетной лесосеки, для условий Республики Карелия соответственно 3599,3 руб/м3, что сопоставимо или значительно превышает себестоимость заготовки 1 м3 древесины. При таких затратах стоимость сырья для лесоперерабатывающей промышленности увеличится, что в свою очередь повлияет на себестоимость производимой продукции и снижения её конкурентоспособности как на внешнем, так и на внутреннем рынке. <b>Предложение:</b> формирование собственной группы путем увеличения штатной численности, закупки соответствующего оборудования и программного обеспечения, такого как Topol-L (Topol Software, s.r.o., Чехия) или предлагаемого на сайте <a href="http://www.racirs.ru/?page=249">http://www.racirs.ru/?page=249</a> , обучения персонала. <b>Ожидаемый результат:</b> Значительное (в разы) снижение затрат на дешифрирование.
11	Повышение арендных ставок резко снижает рентабельность работы лесопользователей.	Документы об установлении новых ставок платы на вносимые на рассмотрение в Правительство Российской Федерации (выполнение пункта 5 Плана мероприятий по развитию лесного комплекса Российской Федерации /№АХ-П9-7241 от 29 ноября 2016 г./)	Новые подходы Рослесхоза к установлению ставок аренды основанные на том, что: постоянная часть ставки полевой платы должна покрывать все расходы лесников (лесоустройство, зарплата, содержание, проекты освоения лесов, противопожарные дела и т.д.), а переменная часть ставки будет зависеть от вида выпускаемой продукции (пиломатериал, бумага, фанера и т.д.), от цены, рентабельности продукции. ведут к увеличению арендных ставок в 6-10 раз. <b>Предложение:</b> рассмотреть иные варианты повышения эффективности ЛПК, не связанные со значительным увеличением арендных ставок. <b>Ожидаемый результат:</b> повышение экономической эффективности лесопромышленного комплекса России.
12	Лесопользователи Усть-Куломского района подняли вопрос о предоставлении лесных участков в аренду ООО		Вопрос урегулирован. Определены перечни лесных участков возможных к предоставлению в аренду ООО «КомиИнвестПром» с учетом интересов предприятий малого и среднего бизнеса Усть-Куломского района, а так же обеспечения древесины местного населения для собственных нужд.

	«КомИИвестПром», в связи с чем может возникнуть вопрос обеспечения сырьем лесозаготовительных предприятий района.		
13	Дополнение по вопросу тушения пожаров в лесах	Дополнить статью 19 Лесного кодекса РФ пунктом следующего содержания: «б. В случаях, если осуществление мероприятий по тушению пожаров в лесах, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, возложено в установленном порядке на государственные (муниципальные) учреждения, указанные в части 2 настоящей статьи, данные учреждения вправе заключать соглашения с хозяйствующими субъектами и физическими лицами на выполнение работ по тушению лесных пожаров в рамках исполнения государственного задания на выполнение работ по тушению лесных пожаров».	
14		Необходимость внесения изменений в лесное законодательство Российской Федерации с учетом специфики каждого региона, а именно в части 2 ст. 53.4. Лесного кодекса Российской Федерации обнаружение и тушение лесных пожаров закрепить за лицами, использующими леса на арендуемой территории или дать право субъектам Российской Федерации закреплять данные полномочия за лицами, использующими леса.	В соответствии с законодательством РФ работы по тушению лесных пожаров выполняются государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями. На территории Республики Коми, в соответствии с государственным заданием, работы по тушению лесных пожаров выполняет ГАУ РК «Коми региональный лесопожарный центр». Эффективность борьбы с лесными пожарами зависит от своевременного обнаружения и своевременного тушения лесных пожаров. В настоящее время эффективное тушение лесных пожаров на территории Республики Коми силами имеющихся специализированных лесопожарных сил возможно только в условиях низкой горимости (до 200 пожаров), вероятность наступления которой составляет 40%. Учитывая тот факт, что на территории республики в аренду передано более 11 млн. га, роль арендаторов в тушении лесных пожаров крайне важна. Эффективная работа арендаторов позволит значительно снизить ущерб, наносимый лесному фонду лесными пожарами, а также минимизировать расходы бюджета региона. Согласно действующему законодательству, на лица, использующие леса в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке возложены обязанности только о немедленном извещении об этом в специализированных диспетчерских служб и принятии всех возможных мер по недопущению распространения лесного пожара.

			Таким образом, действующим законодательством не предусмотрена обязанность арендатора тушить лесные пожары на своем арендованном лесном участке.
15		Предусмотреть административную ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях режима чрезвычайной ситуации и режима ограничения пребывания граждан в лесах.	Статьей 8.32 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за Нарушение правил пожарной безопасности в лесах, в том числе в условиях особого противопожарного режима. Законодательством Российской Федерации не урегулирован вопрос административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях режима чрезвычайной ситуации и режима ограничения пребывания граждан в лесах. Вместе с тем, полагаем, что нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях режима чрезвычайной ситуации является наиболее опасным правонарушением и может повлечь гораздо больший ущерб лесному фонду Российской Федерации.
16		Пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» дополнить словами: «, за исключением случаев, если такие соглашения предусмотрены федеральными законами».	
17	Вопрос реализации древесины	Предлагаем продолжить работу по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 20 и 77 Лесного кодекса Российской Федерации» размещенного на сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Данные изменения позволят урегулировать вышеуказанные проблемы, а так же появится возможность реализации данной древесины местному населению в востребованных объемах на законных основаниях, что предотвратит ее хищение.	В соответствии с частью 2 статьи 20 Лесного кодекса Российской Федерации право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса, принадлежит Российской Федерации. Порядок реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 604 «О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса Российской Федерации». Указанным постановлением установлено, что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса Российской Федерации, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество). Средства от реализации древесины подлежат зачислению в установленном порядке в доход федерального бюджета. За последние годы на землях лесного фонда в границах Республики Коми объем нереализованной древесины, полученной при использовании лесов в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс), составляет около 300 тыс. кубических метров. Основной объем нереализованной древесины вырублен в целях проведения геологического изучения недр путем проведения сейсморазведочных работ (прорубка просек шириной 4 метра, протяженностью тысячи километров), а так же в целях содержания охранных зон линейных объектов. Техническое состояние, с учетом ее нахождения под открытым небом и утраты товарных качеств, оценивается как - дровяная. Среднее расстояние до ближайших населенных пунктов 60-80 км. Транспортные пути для ее вывозки отсутствуют. Данная древесина на сегодняшний день, находится на земельных участках переданных арендаторам в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации, а так же в границах охранных

			зон линейных объектов. В связи с отсутствием на нее спроса, считаем необходимым отметить следующие проблемы: - арендаторы лесных участков по завершению срока действия договоров аренды, не могут провести рекультивацию нарушенных земель, в соответствии с условиями договоров аренды и проектами освоения лесов, что ущемляет их права, а так же накладывает на них дополнительные обязательства, по внесению арендной платы за несвоевременный возврат лесных участков; - древесина, находящаяся в границах охранных зон линий электропередач и других линейных объектов приводит к нарушению эксплуатации и содержанию данных объектов, что ущемляет прав собственников, а так же к нарушению установленных норм и правил к их содержанию, в том числе постановление Правительства РФ № 160 от 24 февраля 2009 г. N 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»; - нахождение данной древесины в лесах приводит к нарушению правил санитарной и пожарной безопасности в лесах, а именно повышается пожароопасная обстановка и опасность размножения очагов вредных организмов; - в связи с отсутствием механизма определения ответственности за объем древесины и ее дальнейшую сохранность, зачастую происходят случаи хищения данной древесины, что приводит к дополнительному ущербу государству.
--	--	--	---



КОМИ РЕСПУБЛИКАСА  
КАНАЛАН СÖВЕТ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ  
РЕСПУБЛИКИ КОМИ

ул. Коммунистическая, д.8, г. Сыктывкар  
Республика Коми, 167000  
телефоны 8 (8212) 285578, 285587, факс 244490,  
e-mail: gossovnet@gs.rkomi.ru

07 НОЯ 2017

№ 01-1-08/2010

На № 112-44539 от 10.10.2017

Государственная Дума  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

Председателю комитета по  
природным ресурсам, собственности  
и земельным отношениям

Н.П. Николаеву

Уважаемый Николай Петрович!

Направляем Вам информацию к парламентским слушаниям в Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему: "10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы" (16 ноября 2017 года) с предложениями для включения в итоговый документ указанных слушаний.

**1. О необходимости внесения изменений в лесное законодательство Российской Федерации по предоставлению лесов в пользование на конкурсной основе и повышению роли граждан и органов местного самоуправления в принятии решений по использованию и охране лесов.**

В соответствии со статьей 1 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на принципах, включающих в том числе:

- участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

- обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

Вместе с тем Лесной кодекс и иные нормативные документы, регулирующие лесные отношения, не содержат норм, которые бы развивали обозначенные выше принципы участия граждан и общественных институтов в принятии решений по рациональному использованию лесного фонда,

представляющего, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>, публичное достояние многонационального народа России.

В адрес органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулярно поступают обращения граждан с жалобой на деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих заготовку древесины. В результате безответственной деятельности лесопользователей происходит разрушение дорог в населенных пунктах и прилегающих к ним территориях, разрушение мостовых переходов, захламливание лесных участков и территорий населенных пунктов вырубленной древесиной и лесопорубочными остатками. Никакой социальной и экономической ответственности за подобные действия такие лесопользователи не несут.

Подобная ситуация обусловлена, в первую очередь, тем, что закрепленный в Лесном кодексе существующий порядок предоставления лесов в пользование базируется на аукционной основе, не учитывающей интересы населения и перспективы социально-экономического развития муниципальных образований и лесных субъектов Российской Федерации в целом.

В соответствии с действовавшим ранее лесным законодательством Российской Федерации участки лесного фонда для целей заготовки древесины предоставлялись в основном по результатам лесных конкурсов и с учетом соблюдения интересов местного населения. Так, согласно статье 34 Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года № 22-ФЗ, предоставление участков лесного фонда в аренду должно было осуществляться гласно с учетом интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Критерии отбора победителей лесного конкурса содержали такие мероприятия, как: проведение будущим лесопользователем мероприятий по охране, защите участков лесного фонда и воспроизводству лесов; создание новых рабочих мест; участие в решении социальных вопросов в районе проведения лесозаготовок (приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21 апреля 2005 года № 103 "Об утверждении порядка организации и проведения лесных конкурсов").

Подобное правовое регулирование в сфере лесопользования носило социально-ориентированный характер, учитывающее государственные и общественные интересы.

Однако последующие изменения в лесном законодательстве привели к утрате роли граждан, общественных организаций, органов местного самоуправления в принятии решений по использованию и охране лесов, так как действующий Лесной кодекс и принятые в соответствии с ним

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации".

нормативные правовые акты не содержат соответствующего правового механизма.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы).

В соответствии с пунктами 9 и 10 Основ для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в социальной сфере необходимо достичь роста уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий. Для этого необходимо создавать условия для участия граждан в принятии решений в области лесных отношений. В рамках решения поставленной задачи согласно пункту 21 Основ предусматривается:

- организация партнерского участия органов государственного управления лесами, предпринимателей и гражданского общества в диалоге по вопросам, касающимся лесных отношений, при разработке, обсуждении и принятии нормативных правовых актов и нормативных технических документов, документов лесного планирования, документов стратегического планирования и программ развития лесного сектора экономики;

- обеспечение учета интересов сторон при планировании и осуществлении передачи лесных участков в аренду, реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и создания объектов инфраструктуры в лесах;

- разработка и законодательное закрепление механизмов обеспечения возможности традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также общин сельского населения на лесных участках.

Обозначенные выше проблемы были подняты в Обращении Парламентской Ассоциации Северо-Запада России к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину и Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву, принятом Решением 52 Конференции Парламентской Ассоциации Северо-Запада России от 14 июня 2017 года № 52/9.

Попытки возврата лесных конкурсов в отношении, связанные с лесопользованием, предприняты в проекте федерального закона № 40092-7 "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений", который в настоящее время находится в работе Государственной Думы.

Однако данным законопроектом предлагается ввести открытые конкурсы лишь на право заключения договора аренды лесного участка,

находящегося в государственной или муниципальной собственности, с лицами, имеющими объекты лесоперерабатывающей инфраструктуры, которые не обеспечены древесиной в необходимом количестве.

В то же время, по нашему мнению, конкурсную процедуру необходимо применять практически во всех случаях предоставления лесных участков в пользование.

С учетом изложенного предлагаем включить в итоговый документ парламентских слушаний следующее предложение:

рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации внести изменения в Лесной кодекс и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, предусматривающие:

- переход от аукционной системы предоставления лесных участков для заготовки древесины и других основных видов использования лесов к конкурсной системе;

- повышение роли граждан (в том числе общин сельского населения) и органов местного самоуправления в принятии решений по использованию и охране лесов.

**2. О необходимости внесения изменений в лесное законодательство Российской Федерации в части совершенствования порядка использования древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса в целях ее рационального использования для государственных и муниципальных нужд.**

В соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса регулируется использование лесов для выполнения различных видов работ, в том числе: по геологическому изучению недр и разработки месторождений полезных ископаемых, по строительству и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, по строительству, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, а также по переработке древесины и иных лесных ресурсов.

Согласно части второй статьи 20 Лесного кодекса право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса, принадлежит Российской Федерации.

Правила реализации такой древесины установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 604 "О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации" и предусматривают продажу вырубленной древесины:



В то же время практика применения положений данных правил по реализации древесины выявила наличие проблем, связанных с отсутствием интереса у лесопользователей в выкупе данной древесины из-за нахождения её в труднодоступных районах с отсутствием дорог, её низкосортностью и несовершенной процедурой реализации. Подобное положение дел приводит к захламлению лесов гниющей древесиной, что создает предпосылки для возникновения лесных пожаров и болезней леса, а также недополучению доходов в федеральный бюджет.

По информации, представленной органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящими в Межпарламентское объединение "Парламентская Ассоциация Северо-Запада России" и Парламентскую Ассоциацию "Дальний Восток и Забайкалье" и объединяющими 22 региона Российской Федерации, в течение 2013-2014 гг. территориальными управлениями Федерального агентства по управлению государственным имуществом (далее - Росимущество) в указанных регионах было выставлено на реализацию свыше 3,12 млн. кубических метров древесины, вырубленной в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса, на общую сумму 158,8 млн. руб. Удалось реализовать лишь 1,44 млн. кубических метров древесины (или 46,3 %) на общую сумму свыше 170 млн. руб. Остальная древесина осталась на лесных участках.

В соответствии с информацией, содержащейся в итоговом отчете Росимущества за 2014 год, отмечается, что с 2010 года процент реализации древесины составляет в среднем 50 % от сведений о древесине, подлежащей реализации, передаваемых уполномоченными органами в области лесных отношений. Это связано с длительностью процесса реализации древесины, расположенной в труднодоступных местах.

С учетом изложенного, предлагаем включить в итоговый документ парламентских слушаний следующее предложение:

рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации ускорить разработку и принятие законопроектов, предусматривающих внесение изменений в лесное законодательство Российской Федерации в части совершенствования порядка реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса, в целях ее рационального использования для государственных и муниципальных нужд.

### **3. О необходимости внесения изменений в лесное законодательство Российской Федерации в целях учета интересов местного населения по строительству в лесах временных построек, используемых безвозмездно населением для собственных нужд.**

В лесных регионах местным населением традиционно в течение весьма длительного времени (100 лет и более) возводились временные постройки

(лесные избушки, сараи) для удовлетворения собственных нужд. Указанные постройки служили гражданам для отдыха и защиты и пользоваться ими могли бесплатно и с благодарностью все нуждающиеся (охотники, рыбаки, грибники), в том числе работники лесничеств, работники, занятые тушением лесных пожаров, а также представители других государственных надзорных органов.

В настоящее время органами федерального государственного лесного надзора осуществляется работа по признанию данных построек незаконными и подлежащими сносу. Это вызывает рост социальной напряженности в лесных регионах.

С учетом изложенного, предлагаем включить в итоговый документ парламентских слушаний следующее предложение:

рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации в целях учета интересов местного населения лесных субъектов Российской Федерации по сохранению многолетней традиции по строительству в лесах временных построек (лесных избушек), используемых безвозмездно населением для собственных нужд, внести изменения в Лесной кодекс, а также иные федеральные законы в части:

- возможности возведения (размещения) гражданами временных построек на землях лесного фонда, в целях осуществления различных видов использования лесов для собственных нужд;

- определения перечня временных построек, которые вправе возводить (размещать) граждане на землях лесного фонда в целях осуществления различных видов использования лесов для собственных нужд;

- определения видов использования лесов гражданами для собственных нужд, при осуществлении которых допускается возведение (размещение) гражданами временных построек на землях лесного фонда;

- определения порядка оформления гражданами прав пользования временными постройками, возведенными (размещенными) на землях лесного фонда в целях осуществления различных видов использования лесов для собственных нужд.

Председатель



Н.Б. Дорофеева

Правительство Иркутской области сообщает о следующих имеющихся проблемах лесопользования.

1. В соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 4 августа 2017 года № Пр-1602 Правительству Российской Федерации дано поручение обеспечить увеличение фонда оплаты труда государственных инспекторов в области охраны окружающей среды в размере не менее суммы доходов, поступивших в отчетном финансовом году от уплаты штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, а также средств, полученных в порядке причинения вреда, причиненного окружающей среде.

Предлагаем внести изменения в федеральное законодательство, предусматривающее поступление штрафов за нарушение лесного законодательства Российской Федерации, а также средств, полученных в порядке возмещения вреда, причиненного лесам, в бюджет субъекта Российской Федерации с целью увеличения фонда оплаты труда государственных лесных инспекторов, стимулирования их работы, а также использования указанных денежных поступлений на развитие лесного хозяйства, выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов в субъектах Российской Федерации.

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации, согласование местоположения границ земельных участков в составе лесного фонда в настоящее время относится к полномочиям Межрегионального территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Иркутской области, Республике Бурятия и Забайкальском крае (Росимущество).

Органом государственной власти на территории Иркутской области, который располагает документированной информацией, необходимой для рассмотрения вопросов связанных с согласованием границ земельных участков в составе лесного участка, является министерство лесного комплекса Иркутской области.

Таким образом, целесообразно внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации (далее – ЛК РФ), согласно которым полномочия по согласованию границ земельных участков в составе лесного фонда будут отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области лесных отношений.

3. На территории Иркутской области располагается уникальный объект природного наследия – озеро Байкал. В соответствии с экологическим зонированием, определенным Федеральным законом от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», на Байкальской природной территории выделяются центральная экологическая зона, буферная экологическая зона и экологическая зона атмосферного влияния, границы которых определены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2011 года № 1641-р «О границах Байкальской природной территории».

В соответствии с данными государственного лесного реестра, часть земель лесного фонда Иркутской области на площади более 940 тыс. га расположены в границах центральной экологической зоны озера Байкал (далее – ЦЭЗ)

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 утвержден перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – Перечень 1). В соответствии с Перечнем 1 в центральной экологической зоне озера Байкал (далее – ЦЭЗ) допускается строительство зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых связано с созданием и развитием особо охраняемых

природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов, с осуществлением видов деятельности, разрешенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.

В целях строительства указанных объектов, как правило, необходимо проведение рубок лесных насаждений.

Частью 5.1. статьи 21 ЛК РФ определяется, что в защитных лесах выборочные рубки и сплошные рубки допускаются в случаях, если строительство, реконструкция, эксплуатация объектов, не запрещены или не ограничены в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Частью 6 статьи 16 ЛК РФ установлен запрет на проведение сплошных рубок в случаях, предусмотренных ЛК РФ, другими федеральными законами. Статьей 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в ЦЭЗ сплошные рубки запрещаются.

Таким образом, имеется правовая коллизия:

с одной стороны, специальные нормы закона, регулирующие использование лесов при строительстве реконструкции объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (к которым относится и строительство линейных объектов), допускает проведение рубок в защитных лесах (часть 5.1. статьи 21 ЛК РФ), а Перечнем 1 допускается их строительство в ЦЭЗ,

с другой стороны, сплошные рубки в ЦЭЗ запрещаются.

В целях единообразного применения права, необходимо внести изменения в статью 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в части возможности проведения сплошных рубок лесных насаждений при строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, разрешенных Перечнем 1.

Кроме того, пунктом 2 статьи 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в ЦЭЗ запрещается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода таких земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий и объектов при создании особо охраняемых природных территорий.

Учитывая вышеизложенное, а также императивные нормы федерального законодательства, перевод земель лесного фонда в земли населенных пунктов в целях расширения границ населенных пунктов, расположенных в границах ЦЭЗ, перевод земель лесного фонда в земли промышленности и иного специального назначения для строительства автомобильной дороги (в т.ч. и федеральной трассы), осуществить не возможно. Целесообразно внести изменения в статью 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», разрешающие перевод в ЦЭЗ для государственных и (или) муниципальных нужд.

4. Статьей 21 ЛК РФ определены виды использования лесов, в результате освоения которых допускается строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 года № 849-р «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов»

(далее – Перечень 2) названы объекты, не связанные с созданием лесной инфраструктуры. Перечень конкретно определяет возможные виды объектов в зависимости от вида и цели использования лесов, целевого назначения лесов, категорий защитных лесов, наличия особо защитных участков лесов, заповедных лесных участков.

Строительство дорог: автомобильных, железных (объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры) предполагается для обеспечения доступа к населенным пунктам, вокруг которых и выделяются зеленые зоны. Между тем, в зеленых зонах, в качестве разрешенных объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, Перечень 2 (пункт 4) дорог не называет.

Актуально внесение изменений в п.4 Перечня, допускающий размещение дорог в зеленых зонах.

5. В целях повышения ответственности арендаторов, целесообразно внести изменения в ЛК РФ, в части предоставления в аренду лесных участков в целях использования лесов для заготовки древесины по результатам лесного конкурса (за исключением случаев, установленных пп. 2, 3 части 3 статьи 73.1 ЛК РФ).

6. Согласно статьям 30, 77 ЛК РФ, граждане вправе заготавливать древесины для собственных нужд. Данная норма позволяет гражданам самостоятельно производить заготовку древесины.

В целях уменьшения числа незаконных рубок, полагаем необходимым предоставить право осуществления непосредственной заготовки древесины специализированным учреждениям (автономным учреждениям, лесхозам).

7. Целесообразно предусмотреть возможность краткосрочного пользования для заготовки недревесных лесных ресурсов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений. Установить конкретные нормативы заготовки и сбора лесных ресурсов (недревесных, пищевых).

8. В целях определения обязательств по лесовосстановлению при использовании лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных и иных объектов инфраструктуры необходимо определить норму, при которой лица, использующие леса для указанных целей обязаны выполнить работы по лесовосстановлению или лесоразведению. Это позволит увеличить ежегодные объемы лесовосстановления, что в свою очередь позволит сократить не покрытые лесной растительностью земли лесного фонда и повысить ресурсный потенциал древесных запасов на землях лесного фонда.

Кроме того, норму о выплате в бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого были вырублены указанные лесные насаждения, денежных средств, исчисленных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, применить ко всем видам использования лесов.

9. Действующая редакция п.2 статьи 53.4 ЛК РФ предусматривает, что «Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке немедленно обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара».

Предлагаем п.2 статьи 53.4 изложить в следующей редакции «Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке, обязаны принять все возможные меры по тушению лесного пожара. В случае самостоятельного обнаружения лесного пожара лица,

использующие леса, обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу».

10. Внести изменение в Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», предусмотрев выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы» (далее – Государственная программа).

В 2016 году Государственная программа предусматривала выделение субсидий в размере 871,5 млн. рублей, затем была скорректирована до 361,3 млн. рублей. В 2017 году и на плановый период 2018 и 2019 годов Государственная программа не предусматривает выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования.

Подведя итоги сказанному,

#### **Предложения от Иркутской области по внесению изменений в федеральное законодательство**

1. Внести изменения в федеральное законодательство, предусматривающее поступление штрафов за нарушение лесного законодательства Российской Федерации, а также средств, полученных в порядке возмещения вреда, причиненного лесам, в бюджет субъекта Российской Федерации.

2. Внести изменения в ЛК РФ, согласно которым полномочия по согласованию границ земельных участков в составе лесного фонда будут отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области лесных отношений.

3. Внести изменения в часть 1 статьи 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», изложив её в следующей редакции:

«1. В центральной экологической зоне запрещаются:

1) сплошные рубки, за исключением проведения сплошных рубок лесных насаждений при строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, разрешенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 «Об утверждении Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

2) перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода таких земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий, объектов при создании особо охраняемых природных территорий, а также перевода для размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов, в том числе в целях расширения границ населенных пунктов».

4. Внести изменения в пп.а) п. 4 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 года № 849-р «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» в части указания среди возможных к размещению в зеленых зонах объектов автомобильные и железные дороги.

5. Внести изменения в ЛК РФ, в части предоставления в аренду лесных участков в целях использования лесов для заготовки древесины по результатам лесного конкурса (за исключением случаев, установленных пп. 2, 3 части 3 статьи 73.1 ЛК РФ).

6. Предоставить право осуществления непосредственной заготовки древесины при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений гражданами для собственных нужд специализированным учреждениям (автономным учреждениям, лесхозам).

7. Внести изменения в ЛК РФ в части установления возможности краткосрочного пользования для заготовки недревесных лесных ресурсов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений. Установить конкретные нормативы заготовки и сбора лесных ресурсов (недревесных, пищевых).

8. Внести изменения в статью 62 ЛК РФ, дополнив частью 4:

«4. Лица, использующие леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации, обязаны выполнить работы по лесовосстановлению или лесоразведению в границах соответствующего лесного района на землях лесного фонда, на площади, равной площади вырубленных лесных насаждений, не позднее чем через один год после рубки лесных насаждений, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, или выплатить в бюджет субъекта Российской Федерации на территории которого были вырублены указанные лесные насаждения, денежные средства, исчисленные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Часть 2 статьи 62 ЛК РФ изложить в следующей редакции:

«2. На лесных участках, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование, лица, использующие леса обязаны выполнить работы по лесовосстановлению на основании проекта освоения лесов или выплатить в бюджет субъекта Российской Федерации, денежные средства, исчисленные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 настоящей статьи».

9. Пункт 2 статьи 53.4 ЛК РФ изложить в следующей редакции:

«Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке, обязаны принять все возможные меры по тушению лесного пожара. В случае самостоятельного обнаружения лесного пожара лица, использующие леса, обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу».

10. Внести изменение в Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», предусмотрев выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы».

## Российское лесное законодательство и формирование рынка экосистемных услуг лесов

*Лукина Наталья Васильевна д.б.н., член-корреспондент РАН,*

*ФГБУН Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН*

Отдельные экосистемы и биосфера в целом обеспечивают огромное разнообразие товаров и услуг. Существование и благосостояние человечества зависит от экосистемных услуг. Экосистемные услуги – это выгоды для людей, получаемые от экосистем. Выделяют четыре категории экосистемных услуг МЕА, 2005): поддерживающие (фотосинтез, почвообразование и др.), обеспечивающие (древесина, волокна, чистая вода и воздух, др.), регулирующие (регулирование климата, гидрологического режима, почвенного плодородия и др.), социокультурные (рекреация, лечебно-профилактические оздоровительные мероприятия, культы и обряды и др.). Экосистемные услуги лесов включают две основные составляющие: продукты (древесина, ягоды, грибы, альтернативные материалы для энергетики) и услуги (регулирование цикла углерода и смягчение изменений климата, регулирование количества и качества пресной воды, удовлетворение духовных, рекреационных и культурных потребностей и др.).

Значение лесов России в производстве глобальных экосистемных услуг сложно переоценить. Лесистость территории России составляет 45,4% и является одной из самых высоких в мире. России принадлежит 22% всех мировых лесных ресурсов. Это определяет особую роль России в обеспечении экосистемными услугами лесов. Однако большинство жизненно необходимых экосистемных услуг лесов являются экстерналиями, цена которых не отражена на рынке. Экономическая ценность нерыночных, социокультурных и экологических лесных услуг превышает рыночную стоимость древесины, но нерыночные ценности пока не принимаются во внимание при принятии решений. Для лидерства России в обеспечении экосистемными услугами лесов необходимо: (1) определение ценности и стоимости экосистемных услуг лесов России; (2) разработка механизмов платежей за эти услуги; (3) формирование рынка экосистемных услуг.

В целях совершенствования лесного законодательства предлагается:

- Законодательное признание «материальности» экосистемных услуг лесов, их измеримости и стоимости;
- Отражение в лесном законодательстве Российской Федерации перечня экосистемных услуг в составе видов использования лесов;
- Формирование правовых основ для создания и развития «зеленой» экономики, рынка экосистемных услуг;
- Нормативное установление потребителей экосистемных услуг лесов.

Департамент лесного хозяйства,  
контроля и надзора за  
состоянием лесов Магаданской  
области

(Департамент лесного хозяйства)

Набережная р. Магаданки, ул. 15, г. Магадан, 685000

Тел. / факс (4132) 62-71-12, 62-71-10

E-mail: tarix@maglan.ru

Председателю  
Комитета по природным ресурсам,  
собственности и земельным  
отношениям  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

Н.П. Николаеву

07 НОЯ 2017

№ 3283/115-1

на № 3.12-11/1539 от 20.10.2017

Уважаемый Николай Петрович!

Департамент лесного хозяйства предлагает внести изменения в статью 82 Лесного кодекса Российской Федерации:

1. Наделить высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению коэффициента для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, применяемого к минимальным ставкам при заключении договоров аренды лесных участков без проведения аукциона в соответствии со статьями 43 – 45 Лесного кодекса Российской Федерации, при использовании лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых; строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов; строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов.

Данные изменения увеличат поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации, что позволит направлять на финансирование

осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений средства региональных бюджетов в большем объеме.

2. Наделить высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями в части установления ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды для видов использования лесов, на которые не установлены в соответствии пунктом 27 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды. В частности, для:

– иных видов использования лесов, определенных в соответствии с частью 2 статьи 6 Лесного кодекса Российской Федерации (использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются);

- для заключения договоров аренды лесных участков в случаях нахождения на лесных участках зданий, сооружений с собственниками этих зданий, сооружений, помещений в них или юридическими лицами, которым эти объекты предоставлены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

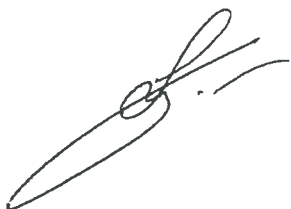
Данные изменения позволят устранить пробелы в правовом регулировании, так Лесным кодексом Российской Федерации предусмотрены указанные виды использования лесных участков, но не предусмотрены ставки платы за их использование.

3. Наделить высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями в части утверждения Правил, нормативов и ставок для выкопки саженцев для озеленения населенных пунктов в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют лесные участки, предоставленные в аренду для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, семян).

Данные изменения позволяют разрешить проблему с посадочным материалом для озеленения городов и поселков в субъектах Российской Федерации и их муниципальных образованиях, в которых отсутствует возможность приобретения посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев).

В парламентских слушаниях на тему «10 Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы» примет участие депутат от Магаданской области Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва О.А. Бондарь.

Руководитель



А.Г. Пронин

А.Г. Берзин  
(4132) 627113  
Ж.В. Яковлева  
(4132) 627105



МАРИЙ ЭЛ РЕСПУБЛИКЫН  
ЧОДЫРА ДА СОНАР ОЗАНЛЫК  
МИНИСТЕРСТЫЖЕ

Ленин проспект, 24-ше «б» п., Йошкар-Ола,  
Марий Эл Республик, 424000

МИНИСТЕРСТВО ЛЕСНОГО  
И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА  
РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ

Ленинский проспект, д.24 б, т. Йошкар-Ола,  
Республика Марий Эл, 424000

Тел. (8362) 45-08-62, факс: 56-61-64, e-mail: [mariles@mari-el.ru](mailto:mariles@mari-el.ru)  
ОКПО 96712395, ОГРН 1071215000086, ИНН/СПП 1215117610/121501001

07.11.2017 № 02-21/4884  
На № от

Председателю Комитета  
Государственной Думы по природным  
ресурсам, собственности и  
земельным отношениям  
Н.П. Николаеву

Уважаемый Николай Петрович!

Министерство лесного и охотничьего хозяйства Республики Марий Эл сообщает что возможность направить представителя для участия в парламентских слушаниях 16 ноября 2017 года у Министерства отсутствует. Вместе с тем Министерство просит включить в проект рекомендаций следующие предложения по принятию законодательных норм в части использования валежной и сухостойной древесины.

В настоящее время актуальность проблемы данного вопроса очевидна. Валежник и единичный сухостой в лесных насаждениях фактически не востребован лесозаготовителями. В месте с тем может быть использован населением для собственных нужд.

Существующая система организации по уборке этой древесины крайне отягощена необходимостью составления большого количества документации ( материалы ЛПО, оформление договоров купли-продажи и т.д.).

В связи с этим данная древесина чаще всего остается на перегнивание, что вызывает законные возмущения у граждан ( древесина перегнивает, а взять ее не позволяют).

В связи с этим Министерство лесного и охотничьего хозяйства Республики Марий Эл предлагает внести следующее дополнение в Лесной кодекс Российской Федерации.

Часть 2 статьи 32 (заготовка и сбор недревесных ресурсов) дополнить и изложить в следующей редакции:

«К недревесным лесным ресурсам, заготовка и сбор которых осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом, относятся валеж, сухостой, пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, ели или деревья других хвойных пород для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и подобные лесные ресурсы.

Валеж – стволы отмерших деревьев или их части, лежащие на земле образованные при естественном отмирании деревьев, ветровале, буреломе, снеговале, ожеледи, в результате действия паталогических и др. факторов.

Сухостой – прекратившие жизнедеятельность, засохшие, но стоящие на корню деревья, с частично или полностью опавшей хвоей или листвой, большая часть коры опала. На стволе и ветвях имеются вылетные отверстия насекомых.»

При этом следует учесть, что к недревесным ресурсам необходимо относить валеж и сухостой, поскольку по внешним признакам заготовленная древесина в виде валежа не имеет отличий от сухостоя. Фактически не возможно отличить при вывозке данной древесины ее происхождение.

Порядок заготовки данной древесины гражданами будет устанавливаться субъектами Российской Федерации согласно своих полномочий.

В данном случае возможно введения уведомительного характера с указанием места расположения участка использования данного недревесного ресурса т.е. граждане будут уведомлять лесничество о своих намерениях.

Указанное уведомление можно использовать в виде документа на вывоз сухостойной и валежной древесины.

Приняв уведомление лесничество должно осуществлять контроль за соблюдением правил санитарной и пожарной безопасности гражданами.

Арендаторы лесных участков могут выставить информацию в сети интернет о возможности заготовки валежной и сухостойной древесины на арендуемых участках.

Министерство лесного и охотничьего хозяйства Республики Марий Эл

Обращает Ваше внимание, что накопление валежника и сухостоя в лесу ухудшает его санитарное состояние, увеличивает пожарную опасность и может создать условия для размножения вредных насекомых и грибов.

Право заготовки валежа и сухостоя, как недревесного ресурса, могут помочь значительно сократить финансовые затраты, которые несет государство в порядке проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах.

Введение предложенной правовой нормы поможет увеличить возможность принимать участие в управлении лесами населению Российской Федерации.

С уважением

Министр



А.И. Шургин

## Выступление

### «Итоги, проблемы и перспективы развития норм лесного законодательства об учёте сделок с древесиной и ЛесЕГАИС» на Парламентских слушаниях «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы»

28 декабря 2013 года подписан Федеральный закон № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Этим законом на территории Российской Федерации введены новые требования к учету древесины, ее перевозке, маркировке древесины ценных лесных пород (дуб, бук, ясьень) при экспорте, а также создание единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее – ЛесЕГАИС).

В лесное законодательство впервые введено декларирование сделок с древесиной. С 1 июля 2015 года согласно части 1 статьи 50.5 Лесного кодекса Российской Федерации юридические лица, индивидуальные предприниматели, совершившие сделки с древесиной, представляют оператору единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней декларацию о сделках с древесиной.

ЛесЕГАИС является федеральной информационной системой, которая содержит сведения об участниках оборота древесины, о правах пользования лесными участками, о договорах продажи (поставки) древесины, о декларациях об обороте древесины, об объемах древесины, проданных на внутреннем рынке или вывезенных из Российской Федерации. ЛесЕГАИС не только принимает данные, но и автоматически формирует отчеты за текущий период с балансом приобретённой и отчуждённой древесины по породам и сортаментам, позволяет отследить баланс поступления и продажи древесины каждой породы и качества у любого продавца.

Декларированию подлежат сделки с древесиной, включенной в Перечень видов древесины, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации № 1047-р от 13 июня 2014 года. С 01 июля 2017 года перечень распространяется и на пиломатериалы. Обязанность подавать соответствующую декларацию возложена исключительно на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Декларация о сделках представляется непосредственно в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней через соответствующий сайт в сети «Интернет». Какое-либо дублирование на бумажных носителях, а равно проверка деклараций на уровне субъектов Российской Федерации Лесным кодексом Российской Федерации не предусматривается.

С 1 января 2016 года непредставление или несвоевременное представление декларации о сделках с древесиной, а также представление заведомо ложной

информации в декларации о сделках с древесиной влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от семи тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Федеральное агентство лесного хозяйства и его территориальные органы, контролируют достоверность и своевременность предоставления в ЛесЕГАИС деклараций о сделках с древесиной юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также информации, поступающей от органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе информацию о маркировке древесины.

По состоянию на 10.11.2017 возбуждено около 7 165 административных дел, из них должностными лицами Рослесхоза и Департаментов лесного хозяйства по федеральным округам – 5,9 тыс., уполномоченными органами субъектов Российской Федерации – 0,5 тыс, органами полиции – 0,7 тыс. Наложено штрафов по протоколам об административных правонарушениях, составленным должностными лицами Рослесхоза и Департаментов лесного хозяйства по федеральным округам - 57 млн. руб.

Количество дел и штрафов по административным правонарушениям в динамике приведено в таблице:

Показатель/год	2015	2016	10.11.2017
Количество дел, тыс.шт.	1,4	3,5	7,2
Сумма штрафов, млн. руб.	нет данных	18 120 000	55 193 000

Будущее учёта сделок с древесиной мы рассматриваем в увязке с технологическим прогрессом, с развитием системы маркировки, с расширением списка продукции, подпадающей по действие лесного законодательства и вносимой в ЛесЕГАИС. В перспективе замена "бумажного" сопроводительного документа неподделываемой идентификационной картой с уникальной RFID-меткой, оперативная проверка перемещаемой партии древесины специализированными техническими средствами, введение более жесткого контроля за пунктами приема, хранения, переработки и отгрузки древесины, организация автоматизированного межведомственного обмена информацией.

Приоритеты развития функционала ЛесЕГАИС в 2018 году - добавление модулей «Лесные платежи», «Цены на древесину», «Сценарии расчёта платежей за лесные ресурсы на основе рыночных цен на лесобумажную продукцию», доработка модуля «Профили рисков».



В. Н. Петров  
 проф., д.э.н.,  
 заведующий кафедрой лесной политики, экономики и управления лесотехнический университет имени С.М. Кирова, Санкт-Петербург

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

### Предложения

Экспертному совету по вопросам лесного комплекса, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности при Комитете Государственной Думы ФС РФ по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству по изменению (уточнению) норм Лесного кодекса РФ

Проблема	Предложение
ЛКРФ устанавливает единый шаблон лесных отношений для всех субъектов Российской Федерации, имеющих существенные различия (лесорастительные, экономические и социальные) как между собой, так и внутри отдельных субъектов, что приводит к неэффективному использованию и сохранению лесов.	<p>Вариант 1: Для Российской Федерации необходим небольшой, рамочный федеральный лесной закон, в границах которого лесные субъекты Российской Федерации должны принимать свои лесные законы, учитывающие специфику лесных отношений, определяемую лесорастительными, экономическими и социальными особенностями.</p> <p>Вариант 2: субъекты РФ должны стать полноценными субъектами правоустановления в области лесных отношений, для чего необходимо внести изменения в действующий ЛК РФ передав полномочия по правоустановлению (разработке подзаконных НПА) в области использования и воспроизводства лесов от МПР РФ субъектам РФ.</p>
ЛК РФ определил единые правовые основы экономической модели лесных отношений для всей страны, которая имеет 11 часовых зон. Эта модель не учитывает специфики	В рамках единых прав пользования, -экономические содержание лесных отношений должно быть различными, с учетом особенностей субъектов Российской Федерации,

<p>субъектов Российской Федерации. В лесном хозяйстве отсутствуют базовые рыночные категории: лесной доход, продукция лесного хозяйства и др., отсутствует соизмерение затрат и результатов, затраты на лесное хозяйство из консолидированного бюджета за последние годы в два раза превышают доходы от лесопользования.</p>	<p>степени освоения лесов, наличия лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, приоритетных инвестпроектов. Принять постановление Правительства Российской Федерации «Об экономической организации лесного хозяйства», в котором надо закрепить категорию «государственный лесной доход» и различные схемы экономических отношений между государством и частным бизнесом в рамках единых прав пользования лесными участками.</p>
<p>ЛК РФ статья 94 устанавливает платность использования лесов в виде арендной платы или платы по договору купли-продажи лесных насаждений без учета созданных арендатором лесного участка объектов лесной инфраструктуры, включая лесных дороги (неотделимые улучшения), что приводит к повышению капитализации государственного недвижимого имущества – лесного участка. Размер арендной платы и размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяются в соответствии со статьями 73 и 76ЛК РФ и не учитывает понесенных арендатором лесного участка затрат на неотделимые улучшения.</p>	<p>Постановлением Правительства РФ дифференцировать размер арендной платы в зависимости от объема вложенных средств на создание объектов лесной инфраструктуры на период окупаемости созданных объектов инфраструктуры (лесных дорог). Соблюдая принцип преемственности в лесном законодательстве и учитывая сложившуюся практику платежей в сфере лесного хозяйства и лесопользования, можно предложить следующие виды (систему) платежей:          -разовые платежи за право пользования лесными ресурсами или иначе за выигранное на аукционе право на заключение договора аренды лесного участка с целью заготовки древесины;          -регулярные платежи в виде единого лесного налога за осуществление самого права пользования древесными ресурсами при долгосрочном лесопользовании, связанного с рыночными ценами на круглые лесоматериалы (федеральная налоговая служба)</p>

<p>Юридическая коллизия между лесным и земельным законодательством по вопросу использования:</p> <p>ФЗ Закон о недрах: <i>статья 19. Права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков в целях использования для собственных нужд имеющих в границах земельных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод</i> (в ред. Федерального закона от 29.12.2014 N 459-ФЗ)</p> <p>«Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.</p> <p>Под использованием для</p>	<p>Внести изменения в Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 "О недрах", изложив статью 19. Права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков в целях использования для собственных нужд имеющих в границах земельных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, в следующей редакции:</p> <p>«<i>Статья 19. Права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных и лесных участков в целях использования для собственных нужд имеющих в границах земельных и лесных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод</i> (в ред. Федерального закона от 29.12.2014 N 459-ФЗ)</p> <p>«Собственники земельных и лесных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных и лесных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд и создания, эксплуатации и содержания объектов лесной инфраструктуры общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного или лесного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся</p>	<p>собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод в целях настоящей статьи понимается их использование собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков для личных, бытовых и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд...»</p> <p>ЛК РФ <i>статья 13. Лесная инфраструктура</i> (в ред. Федерального закона от 23.06.2016 N 206-ФЗ)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. В целях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов допускается создание лесной инфраструктуры, в том числе лесных дорог.</li> <li>2. Объекты лесной инфраструктуры должны содержаться в состоянии, обеспечивающем их эксплуатацию по назначению при условии сохранения полезных функций лесов.</li> <li>3. Объекты лесной инфраструктуры после того, как отпадет надобность в них, подлежат сносу, а земли, на которых они располагались, - рекультивации.</li> <li>4. Лесные дороги могут создаваться при любых видах использования лесов, а также в целях охраны, защиты и воспроизводства лесов.</li> <li>5. Перечень объектов лесной инфраструктуры утверждается Правительством Российской Федерации для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, а порядок проектирования,</li> </ol>	<p>источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.</p> <p>Под использованием для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод в целях настоящей статьи понимается их использование собственниками земельных и лесных участков, землепользователями, арендаторами земельных и лесных участков для личных, бытовых и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд, кроме создания, эксплуатации и содержания объектов лесной инфраструктуры.</p> <p>Общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, имеющиеся в границах земельного участка и используемые собственниками земельных и лесных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных и лесных участков для личных, бытовых и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд, не могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому.</p>
--	---	--	--

<p>создания, содержания и эксплуатации таких объектов - уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.</p> <p>-Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2012 N 1283-р (ред. от 12.09.2017) «Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов»</p> <p>-Приказ МПР РФ О порядке создания, содержания и эксплуатации ... (по состоянию на 05.11.2017 – проект)</p>	
<p>Планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов предусмотрено ст. 85 ЛК РФ, документом лесного планирования является лесной план субъекта РФ. Правоотношения в области управления лесами говорят о не востребованности и незначительной роли лесных планов субъектов РФ в силу неточности содержащейся в них информации.</p>	<p>Исключить из ЛК РФ нормы, имеющие отношение к лесным планам субъектов РФ, оставив лесохозяйственные регламенты и проекты освоения лесов.</p>

В связи с проведением парламентских слушаний на тему: «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы», Правительство Иркутской области сообщает об имеющихся проблемах лесопользования и направляет предложения по внесению изменений в федеральное законодательство.

1. В соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 4 августа 2017 года № Пр-1602 Правительству Российской Федерации дано поручение обеспечить увеличение фонда оплаты труда государственных инспекторов в области охраны окружающей среды в размере не менее суммы доходов, поступивших в отчетном финансовом году от уплаты штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, а также средств, полученных в порядке причинения вреда, причиненного окружающей среде.

Предлагаем внести изменения в федеральное законодательство, предусматривающее поступление штрафов за нарушение лесного законодательства Российской Федерации, а также средств, полученных в порядке возмещения вреда, причиненного лесам, в бюджет субъекта Российской Федерации с целью увеличения фонда оплаты труда государственных лесных инспекторов, стимулирования их работы, а также использования указанных денежных поступлений на развитие лесного хозяйства, выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов в субъектах Российской Федерации.

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации, согласование местоположения границ земельных участков в составе лесного фонда в настоящее время относится к полномочиям Межрегионального территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Иркутской области, Республике Бурятия и Забайкальском крае (Росимущество).

Органом государственной власти на территории Иркутской области, который располагает документированной информацией, необходимой для рассмотрения вопросов связанных с согласованием границ земельных участков в составе лесного участка, является министерство лесного комплекса Иркутской области.

Таким образом, целесообразно внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации (далее – ЛК РФ), согласно которым полномочия по согласованию границ земельных участков в составе лесного фонда будут отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области лесных отношений.

3. На территории Иркутской области располагается уникальный объект природного наследия – озеро Байкал. В соответствии с экологическим зонированием, определенным Федеральным законом от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», на Байкальской природной территории выделяются центральная экологическая зона, буферная экологическая зона и экологическая зона атмосферного влияния, границы которых определены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2011 года № 1641-р «О границах Байкальской природной территории».

В соответствии данными государственного лесного реестра, часть земель лесного фонда Иркутской области на площади более 940 тыс. га расположены в границах центральной экологической зоны озера Байкал (далее – ЦЭЗ)

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 утвержден перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – Перечень 1). В соответствии с Перечнем 1 в центральной экологической зоне озера Байкал (далее

– ЦЭЗ) допускается строительство зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов, с осуществлением видов деятельности, разрешенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.

В целях строительства указанных объектов, как правило, необходимо проведение рубок лесных насаждений.

Частью 5.1. статьи 21 ЛК РФ определяется, что в защитных лесах выборочные рубки и сплошные рубки допускаются в случаях, если строительство, реконструкция, эксплуатация объектов, не запрещены или не ограничены в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Частью 6 статьи 16 ЛК РФ установлен запрет на проведение сплошных рубок в случаях, предусмотренных ЛК РФ, другими федеральными законами. Статьей 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в ЦЭЗ сплошные рубки запрещаются.

Таким образом, имеется правовая коллизия:

с одной стороны, специальные нормы закона, регулирующие использование лесов при строительстве реконструкции объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (к которым относится и строительство линейных объектов), допускает проведение рубок в защитных лесах (часть 5.1. статьи 21 ЛК РФ), а Перечнем 1 допускается их строительство в ЦЭЗ,

с другой стороны, сплошные рубки в ЦЭЗ запрещаются.

В целях единообразного применения права, необходимо внести изменения в статью 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в части возможности проведения сплошных рубок лесных насаждений при строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, разрешенных Перечнем 1.

Кроме того, пунктом 2 статьи 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» в ЦЭЗ запрещается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода таких земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий и объектов при создании особо охраняемых природных территорий.

Учитывая вышеизложенное, а также императивные нормы федерального законодательства, перевод земель лесного фонда в земли населенных пунктов в целях расширения границ населенных пунктов, расположенных в границах ЦЭЗ, перевод земель лесного фонда в земли промышленности и иного специального назначения для строительства автомобильной дороги (в т.ч. и федеральной трассы), осуществить не возможно. Целесообразно внести изменения в статью 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», разрешающие перевод в ЦЭЗ для государственных и (или) муниципальных нужд.

4. Статьей 21 ЛК РФ определены виды использования лесов, в результате освоения которых допускается строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 года № 849-р «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» (далее – Перечень 2) названы объекты, не связанные с созданием лесной инфраструктуры. Перечень конкретно определяет возможные виды объектов в зависимости от вида и цели использования лесов, целевого назначения лесов, категорий защитных лесов, наличия особо защитных участков лесов, заповедных лесных участков.

Строительство дорог: автомобильных, железных (объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры) предполагается для обеспечения доступа к населенным пунктам, вокруг которых и выделяются зеленые зоны. Между тем, в зеленых зонах, в качестве разрешенных объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, Перечень 2 (пункт 4) дорог не называет.

Актуально внесение изменений в п.4 Перечня, допускающий размещение дорог в зеленых зонах.

5. В целях повышения ответственности арендаторов, целесообразно внести изменения в ЛК РФ, в части предоставления в аренду лесных участков в целях использования лесов для заготовки древесины по результатам лесного конкурса (за исключением случаев, установленных пп. 2, 3 части 3 статьи 73.1 ЛК РФ).

6. Согласно статьям 30, 77 ЛК РФ, граждане вправе заготавливать древесины для собственных нужд. Данная норма позволяет гражданам самостоятельно производить заготовку древесины.

В целях уменьшения числа незаконных рубок, полагаем необходимым предоставить право осуществления непосредственной заготовки древесины специализированным учреждениям (автономным учреждениям, лесхозам).

7. Целесообразно предусмотреть возможность краткосрочного пользования для заготовки недревесных лесных ресурсов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений. Установить конкретные нормативы заготовки и сбора лесных ресурсов (недревесных, пищевых).

8. В целях определения обязательств по лесовосстановлению при использовании лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных и иных объектов инфраструктуры необходимо определить норму, при которой лица, использующие леса для указанных целей обязаны выполнить работы по лесовосстановлению или лесоразведению. Это позволит увеличить ежегодные объемы лесовосстановления, что в свою очередь позволит сократить не покрытые лесной растительностью земли лесного фонда и повысить ресурсный потенциал древесных запасов на землях лесного фонда.

Кроме того, норму о выплате в бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого были вырублены указанные лесные насаждения, денежных средств, исчисленных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, применить ко всем видам использования лесов.

9. Действующая редакция п.2 статьи 53.4 ЛК РФ предусматривает, что «Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке немедленно обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара».

Предлагаем п.2 статьи 53.4 изложить в следующей редакции «Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке, обязаны принять все возможные меры по тушению лесного пожара. В случае самостоятельного обнаружения лесного пожара лица, использующие леса, обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу».

10. Внести изменение в Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», предусмотрев выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы» (далее – Государственная программа).

В 2016 году Государственная программа предусматривала выделение субсидий в размере 871,5 млн. рублей, затем была скорректирована до 361,3 млн. рублей. В 2017 году и на плановый период 2018 и 2019 годов Государственная программа не предусматривает выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования.

#### **Предложения от Иркутской области по внесению изменений в федеральное законодательство**

1. Внести изменения в федеральное законодательство, предусматривающее поступление штрафов за нарушение лесного законодательства Российской Федерации, а также средств, полученных в порядке возмещения вреда, причиненного лесам, в бюджет субъекта Российской Федерации.

2. Внести изменения в ЛК РФ, согласно которым полномочия по согласованию границ земельных участков в составе лесного фонда будут отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области лесных отношений.

3. Внести изменения в часть 1 статьи 11 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», изложив её в следующей редакции:

«1. В центральной экологической зоне запрещаются:

1) сплошные рубки, за исключением проведения сплошных рубок лесных насаждений при строительстве, реконструкции, эксплуатации объектов, разрешенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 «Об утверждении Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

2) перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода таких земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий, объектов при создании особо охраняемых природных территорий, а также перевода для размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов, в том числе в целях расширения границ населенных пунктов».

4. Внести изменения в пп.а) п. 4 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 года № 849-р «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов,

эксплуатационных лесов, резервных лесов» в части указания среди возможных к размещению в зеленых зонах объектов автомобильные и железные дороги.

5. Внести изменения в ЛК РФ, в части предоставления в аренду лесных участков в целях использования лесов для заготовки древесины по результатам лесного конкурса (за исключением случаев, установленных пп. 2, 3 части 3 статьи 73.1 ЛК РФ).

6. Предоставить право осуществления непосредственной заготовки древесины при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений гражданами для собственных нужд специализированным учреждениям (автономным учреждениям, лесхозам).

7. Внести изменения в ЛК РФ в части установления возможности краткосрочного пользования для заготовки недревесных лесных ресурсов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений. Установить конкретные нормативы заготовки и сбора лесных ресурсов (недревесных, пищевых).

8. Внести изменения в статью 62 ЛК РФ, дополнив частью 4:

«4. Лица, использующие леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации, обязаны выполнить работы по лесовосстановлению или лесоразведению в границах соответствующего лесного района на землях лесного фонда, на площади, равной площади вырубленных лесных насаждений, не позднее чем через один год после рубки лесных насаждений, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, или выплатить в бюджет субъекта Российской Федерации на территории которого были вырублены указанные лесные насаждения, денежные средства, исчисленные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Часть 2 статьи 62 ЛК РФ изложить в следующей редакции:

«2. На лесных участках, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование, лица, использующие леса обязаны выполнить работы по лесовосстановлению на основании проекта освоения лесов или выплатить в бюджет субъекта Российской Федерации, денежные средства, исчисленные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 настоящей статьи».

9. Пункт 2 статьи 53.4 ЛК РФ изложить в следующей редакции:

«Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке, обязаны принять все возможные меры по тушению лесного пожара. В случае самостоятельного обнаружения лесного пожара лица, использующие леса, обязаны сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу».

10. Внести изменение в Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», предусмотрев выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы».

Тезисы и предложения в проект рекомендаций  
Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям  
Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации,  
посвященных парламентским слушаниям на тему  
«10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы,  
перспективы»

За десять лет существования Лесного кодекса Российской Федерации практически нет положений кодекса, которые не были бы изменены.

Причем изменения носили не только формальный «редакционный» характер, но так и принципиального уровня – меняющие лесную политику страны.

### ОХРАНА ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Катастрофические лесные пожары 2010 – 2011 годов, а также непрофессиональное выполнение лесохозяйственных работ по государственным контрактам переломили политику государства в указанном направлении. Внесенные изменения в статью 19 Лесного кодекса позволили в субъектах Российской Федерации создавать специализированные учреждения по тушению лесных пожаров и выполнению лесохозяйственных работ на лесных участках, не переданных в аренду.

Результаты недолго заставили себя ждать.

Уровень профессионализма и качества выполнения работ повысился. При этом необходимо отметить, что положительная динамика наблюдалась в тех регионах где были сохранены материальные и людские ресурсы оставшиеся от «лесхозов», там где регионы вкладывали значительные финансовые средства на развитие лесной службы.

Так в Архангельской области в конце 2011 года было создано государственное автономное учреждение «Единый лесопожарный центр», объединивший в себе авиационные и наземные силы по охране лесов, а также выполняющий весь комплекс лесохозяйственных работ на лесных участках не арендованных. Стало возможным выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов не только по государственным контрактам, но и по государственным заданиям.

Со стороны области на содержание «лесопожарного центра» было значительно увеличено финансирование с 34 млн. рублей до 165 млн. рублей в год.

По результатам лесопожарного сезона 2010 года государством было принято решение о необходимости переоснащения регионов специализированной лесопожарной техникой.

В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 318, проводилось обновление материально-

технической базы и техническое переоснащение специализированных лесопожарных организаций.

Так, например в 2011, 2012 и 2014 годах Архангельская область участвовала в программе по закупке лесопожарной техники и оборудования за счёт средств субсидий федерального бюджета. В общей сложности для региона было приобретено 161 единица новой лесопожарной техники, в том числе за счёт средств области 20 единиц техники. Размер субсидий составил 339 млн. рублей, в том числе средства Архангельской области 18,8 миллионов рублей.

К сожалению, в 2016 году программа была завершена. На сегодняшний день, средний процент износа техники лесопожарных формирований Архангельской области составляет более 65 %.

Предлагаем Правительству РФ рассмотреть возможность о возобновлении программы. Архангельская область готова участвовать в её реализации.

Кроме того остаются неурегулированными еще вопросы, которые необходимо решить в ближайшее время.

- отсутствует утвержденный порядок учета повреждений и потерь древесины в результате лесного пожара, в связи с чем, у специалистов возникает большое количество вопросов при определении ущерба причиненного лесам пожарами;

- в подзаконных актах отсутствуют нормы устанавливающие обязанность лиц, использующих леса, предоставлять сведений о силах и средствах пожаротушения подлежащих учёту в планах тушения лесных пожаров;

- не определен порядок и обязанность арендаторов лесных участков, до объявления режима «чрезвычайной ситуации в лесах», участвовать в тушении лесных пожаров,

В качестве предложений по совершенствованию нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы предотвращения и ликвидации лесных пожаров предлагаем следующие изменения в законодательство.

- 1) Укомплектование квалифицированными кадрами и проведение профессионального обучения специалистов учреждений выполняющих работы по тушению и обнаружению лесных пожаров.

Обучение специалистов требует значительного времени и финансовых вложений. Стоимость подготовки одного летчика-наблюдателя составляет более 1,5 млн. рублей со сроком обучения 7 месяцев, парашютиста-пожарного – 0,22 млн. рублей, инструктора парашютиста-пожарного – 0,37 млн. рублей, при этом к кандидатам предъявляются довольно жесткие квалификационные требования. Обучение таких специалистов, как летчика-наблюдателя и инструктора парашютиста-пожарного, выполняют в учебном центре ФБУ «Авиалесоохрана» г. Пушкино Московской области.

Для решения вышеназванной проблемы предлагаем обеспечить централизованную профессиональную подготовку кадрового состава (парашютистов, летчиков-наблюдателей, лесных пожарных, инструкторов,

руководителей тушения лесных пожаров) для региональных учреждений за счет средств субвенций федерального бюджета.

2) Обязательное страхование жизни и здоровья работников учреждений непосредственно участвующих в тушении лесных пожаров.

Обязательное страхование жизни и здоровья таких работников в настоящее время действующим законодательством не установлено. Обязательное страхование предусмотрено только для летчиков-наблюдателей в соответствии со статьей 132 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с тем, что специалисты, имеющие действующие свидетельства лётчиков-наблюдателей, являются членами экипажа воздушного судна.

Для установления обязательного страхования лиц, выполняющих работы по тушению лесных пожаров, в том числе парашютистов (десантников)-пожарных, пожарных ПХС, считаем целесообразным дополнить главу 3 Лесного кодекса Российской Федерации статьей 53.9 следующего содержания:

«Статья 53.9. Страховые гарантии работников специализированных учреждений».

Вместе с тем, считаем необходимым отметить, что в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации тушение лесных пожаров является переданным полномочием Российской Федерации в области лесных отношений субъектам Российской Федерации и осуществляется за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций. Таким образом, страхование жизни и здоровья работников, занятых на указанных работах, должно финансироваться за счёт средств субвенций федерального бюджета. Для расчета страховых взносов должен применяться страховой период равный продолжительности пожароопасного периода в субъекте Российской Федерации и численности работников учреждений непосредственно занятых на работах по тушению лесных пожаров.

3) Привлечение сил и средств лиц, использующих леса, к тушению лесных пожаров.

В соответствии с требованиями Лесного законодательства, а также Постановления Правительства Российской Федерации «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» привлечение арендаторов лесных участков к тушению лесных пожаров возможно только при объявлении чрезвычайной ситуации при реализации Планов тушения лесных пожаров и Сводного плана тушения по субъекту Российской Федерации. В свою очередь, арендаторы обязаны иметь средства предупреждения и тушения лесных пожаров в количестве, установленном приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 28 марта 2014 года № 161, при этом количество людей этим приказом не определено.

В целях своевременного и качественного формирования «Планов тушения» и указания в них достоверной информации о силах и средствах пожаротушения, в том числе лиц, использующих леса, министерством в договора аренды лесных участков, заключенных до 02 октября 2015 года, то есть до даты вступления в силу постановления Правительства Российской

Федерации от 21 сентября 2015 года № 1003 «О типовом договоре аренды лесного участка», в обязанности арендатора включен пункт следующего содержания: «Ежегодно до 15 ноября представлять в лесничество данные о наличии сил и средств тушения лесных пожаров, планируемых объемах профилактических противопожарных мероприятий для включения в Планы тушения лесных пожаров по лесничеству на предстоящий год». Типовой формой договора аренды лесного участка или иным нормативно-правовым актом Российской Федерации такая обязанность не предусмотрена.

Считаем, что для эффективной реализации Планов тушения лесных пожаров необходимо внесение следующих изменений:

1. Часть 2 статьи 53.4 Лесного кодекса Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«2. Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке обязаны немедленно сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по его тушению».

2. В Правилах пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 417:

1) дополнить новым пунктом 7(1) следующего содержания:

«7(1). Организации, использующие леса, ежегодно предоставляют информацию о наличии сил и средств пожаротушения, а также сведения о планируемых мероприятиях по противопожарному обустройству лесов для включения их в план тушения лесных пожаров.»;

2) в пункте 13:

а) подпункт «г» изложить в следующей редакции:

«г) в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке немедленно сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по его тушению.»;

б) дополнить новым подпунктом «ж» следующего содержания:

«ж) направлять работников, пожарную технику, транспортные и другие средства на тушение лесных пожаров в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.».

4) Изменение требований к оснащённости средствами пожаротушения лиц, использующих леса, и учреждений, подведомственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих мероприятия по охране лесов от пожаров.

Предлагаем изменить подход к установлению норматива обеспеченности средствами предупреждения и тушения лесных пожаров лиц, использующих леса, и установить его в зависимости от площади предоставленного в пользования лесного участка, вне зависимости от вида и целей его использования.

Для корректировки нормативов использовать дифференцированные коэффициенты, учитывающие условия природной пожарной опасности лесного участка предоставленного в пользование, наличие дорог и их

характеристику, отнесение территорий к авиационному или наземному району применения сил и средств пожаротушения.

В настоящее время норматив определен в зависимости от площади участка и вида использования лесов. Так, например, при одинаковых характеристиках лесного участка предоставленного в пользование норматив для лиц, использующих леса в целях заготовки древесины, геологического изучения недр, ведение сельского хозяйства отличаются в десятки раз.

5) На сегодняшний день отсутствует единая методика определения потерь древесины и размера ущерба причиненного лесам вследствие пожаров. Необходимо на федеральном уровне утвердить порядок учета повреждений и потерь древесины в результате лесного пожара, а также методику расчета ущерба.

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСОВ**

На территории Архангельской области заключено 377 договоров аренды лесных участков в целях заготовки древесины на площади 15151,7 тыс.га с расчетной лесосекой 14618,9 тыс. куб. метров, из них для реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов заключено 46 договоров аренды лесных участков на площади 4582,1 тыс.га с ежегодным объемом пользования 4981,4 тыс. куб. метров. В целях заготовки древесины заключено пять договоров постоянного бессрочного пользования с учреждениями Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Архангельской области (далее – УФСИН) на общей площади 222,7 тыс. га с ежегодным объемом заготовки 310,5 тыс. куб. метров древесины.

Общий размер действующей расчетной лесосеки по Архангельской области на 01 октября 2017 года составил 25499,6 тыс. куб. метров, в том числе по хвойному хозяйству 16827,1 тыс. куб. метров.

За 9 месяцев 2017 года фактическая рубка по всем видам рубок составила 9207,9 тыс. куб. метров (или 36 процентов от расчетной лесосеки) на площади 81850,8 га, в том числе по хвойному хозяйству 6903,9 тыс. куб. метров или 75 процентов от фактической заготовки. В том числе фактическая рубка на арендуемых лесных участках составила 7727,9 тыс. куб. метров (или 53 процента от установленного ежегодного объема использования на арендуемых лесных участках) на площади 68939,5 га. Факт заготовки по договорам заключенным в целях реализации приоритетных инвестиционных проектов составил 2547,3 тыс. куб. метров (51 процент от расчетной лесосеки).

В вопросах использования лесов также есть неурегулированные вопросы, которые необходимо решать.

Архангельским областным Собранием депутатов в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации направлена законодательная инициатива по внесению изменений в Лесной кодекс Российской Федерации.

Пунктами 1-6 части 2 статьи 74 установлены условия, при выполнении которых только добросовестные арендаторы получают право реализовать возможность заключения договоров аренды на новый срок без проведения торгов.

Фактически действующая редакция Лесного кодекса предусматривает заключение договоров аренды на новый срок без проведения торгов только по статьям 36, 43-45 Лесного кодекса и под реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов.

Предложенным законопроектом предусмотрено исключение из части 2 статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации пункта 7.

Данные изменения позволят заключение договоров аренды лесных участков без проведения торгов на новый срок для значительной части добросовестных арендаторов лесных участков, использующих леса для заготовки древесины.

Ещё один из нерешенных вопросов

В рамках действующего законодательства в аукционах по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений могут принимать участие любые юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Зачастую в аукционах участвуют организации не имеющих опыта и знаний в заготовке леса и фактически в последующем не осуществляющих самостоятельную рубку лесных насаждений, перепродающие право на заготовку древесины.

Предлагаем в статье 79 Лесного кодекса РФ предусмотреть, что одним из условий для участия в аукционах должно быть обязательное наличие у заявителя разрешенного вида деятельности по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД) – лесозаготовка.

### **ВОСПРОИЗВОДСТВО ЛЕСОВ**

83 статьей Лесного кодекса субъектам Российской Федерации переданы полномочия по воспроизводству лесов (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов).

В тоже время качественное и эффективное воспроизводство лесов невозможно без обеспеченности лесокультурных работ посадочным и посевным материалом.

Лесной кодекс статьей 39.1. установил, что выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) представляет собой предпринимательскую деятельность и осуществляется на основании договоров аренды или постоянного бессрочного пользования.

При этом действие статьи распространяется только на взаимоотношения на землях лесного фонда, а фактически сеянцы и саженцы выращиваются в теплицах расположенных на всех категориях земель.

Влияние на эти процессы со стороны органов власти субъектов Российской Федерации минимальны.

Необходимо отметить, что в Архангельской области за счет средств субсидий Федерального и областного бюджета в 2013 был построен Лесной селекционно-семеноводческий центр с проектной ежегодной мощностью 7 млн. шт. сеянцев.



Центр сейчас работает, но в настоящее время развивается только за счет средств ООО «Устьянской лесоперерабатывающей компании», которому он передан в оперативное управление.

Кроме этого на территории области выращиванием посадочного материала занимаются еще порядка 6 юридических лиц, в том числе и подведомственное министерству государственное автономное учреждение «Единый лесопожарный центр».

Ежегодно в Архангельской области выращивается порядка 13-14 млн. штук семян. Этого количества достаточно для выполнения лесокультурных работ. В тоже время существует большой риск закрытия питомников, что приведет к созданию дефицита посадочного материала.

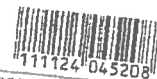
Для уменьшения этих рисков предлагаем рассмотреть вопрос о возможности выращивания посадочного материала за счет средств субвенций федерального бюджета для лесовосстановления лесных участков, не переданных в аренду и постоянное (бессрочное) пользование учреждениям УФСИН.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ**  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

9 ноября 2017 г.

№ 41808-3/110



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 09.11.2017  
№ вв: БОА-3/110; 3/17

Председателю Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
собственности и земельным  
отношениям

**Н.П. НИКОЛАЕВУ**

**Уважаемый Николай Петрович!**

Прошу Вас включить в Рекомендации парламентских слушаний, которые состоятся 16 ноября 2017 года на тему: «10 лет Лесному Кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы» предложения, поступившие в мой адрес от департамента лесного хозяйства, контроля и надзора за состоянием лесов Магаданской области.

Предлагается внести ряд изменений в статью 82 Лесного Кодекса Российской Федерации:

1. Наделить высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению коэффициента для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, применяемого к минимальным ставкам при заключении договоров аренды лесных участков без проведения аукциона в соответствии со статьями 43-45 Лесного Кодекса Российской Федерации при использовании лесов для

выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов; строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов.

Данные изменения увеличат поступления в бюджет субъектов Российской Федерации, что позволит направлять на финансирование осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений средства региональных бюджетов в большем объеме.

2. Наделить высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями в части установления ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды для видов использования лесов, на которые не установлены в соответствии с пунктом 27 статьи 81 Лесного Кодекса Российской Федерации, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды. В частности:

- иных видов использования лесов, определенных в соответствии с частью 2 статьи 6 Лесного Кодекса Российской Федерации (использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляется в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются);

- для заключения договоров аренды лесных участков в случаях нахождения на лесных участках зданий, сооружений с собственниками этих зданий, сооружений, помещений в них или юридическими лицами, которым эти объекты представлены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

Данные изменения позволят устранить пробелы в правовом регулировании, так Лесным Кодексом Российской Федерации предусмотрены указанные виды использования лесных участков, но не предусмотрены ставки платы за их использование.

3. Наделить высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями в части утверждения Правил, нормативов и ставок для выкопки саженцев для озеленения населенных пунктов в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют лесные участки, предоставленные в аренду для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев).

Данные изменения позволят разрешить проблему с посадочным материалом для озеленения городов и поселков в субъектах Российской Федерации и их муниципальных образованиях в которых отсутствует возможность приобретения посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев).

*Оуваченни,*  
О.А. Бондарь

**Предложения в проект рекомендаций на парламентские слушания 16 ноября 2017 года  
на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы».**

№ п/п	Предложение	Содержание проблемы	Предлагаемые пути решения
1.	<p><u>Наделение государственных учреждений, созданных субъектами Российской Федерации для реализации полномочий в области лесных отношений (лесничества), правом осуществлять заготовку древесины на лесных участках, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования.</u></p>	<p>В настоящее время лесничества осуществляют мероприятия по ОЗВЛ в рамках государственных заданий самостоятельно, что позволило непосредственно специализированным учреждениям выполнять данные мероприятия и дало им возможность получать от них дополнительный доход за счет реализации древесины, заготовленной от рубок ухода и при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий, который направляется на нужды лесничеств, связанные с выполнением данных мероприятий.</p> <p>Очевидно, что древесина, заготавливаемая во время рубок ухода и особенно при санитарных рубках, по своему качеству значительно уступает древесине, заготавливаемой при рубках сплошных и перестойных лесных насаждений, так как она в большей своей части является неликвидной, что приводит только к росту затрат при выполнении данных работ.</p> <p>С целью развития лесного хозяйства, государственным учреждениям - лесничествам необходимо создать условия для формирования источника финансирования, средства которого будут иметь целевое назначение и направляться на развитие лесного хозяйства субъекта Российской Федерации.</p> <p>На основании изложенного, считаем необходимым предоставить право государственным учреждениям</p>	<p><b>Статью 29.1 ЛК РФ дополнить частью 1.1 следующего содержания:</b>  <b>«1.1. Лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться указанным в части 2 статьи 19 настоящего Кодекса государственным бюджетным и автономным учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для заготовки древесины в постоянное (бессрочное) пользование».</b></p> <p><u>Данное изменение позволит повысить эффективность деятельности государственных учреждений в области лесных отношений, компенсировать постоянный дефицит финансирования полномочий в области лесных отношений, гарантированно и качественно выполнять лесохозяйственные мероприятия, обеспечивать и развивать собственную хозяйственную деятельность (приобретать специализированную технику и оборудование, строить служебное жилье, привлекать высококвалифицированные кадры, содержать коммунальную инфраструктуру и т.д.).</u></p>

		<p>в области лесных отношений осуществлять такой вид предпринимательской деятельности, как заготовка древесины.</p> <p>В настоящее время такое право предоставлено федеральным государственным учреждениям (ГУФСИН) путем предоставления лесных участков для заготовки древесины в постоянное (бессрочное) пользование, что им позволяет компенсировать недофинансирование из федерального бюджета и развивать свою хозяйственную и социальную сферу.</p>	
2.	<p><u>Установление процедуры конкурсных торгов в отношении заготовки древесины.</u></p>	<p>На сегодняшний день существующая система открытых аукционов, позволяет принимать участие любых заинтересованных лиц (участники из других субъектов РФ), что не решает вопрос гарантированного обеспечения лесными насаждениями предприятий лесного комплекса края, в том числе малого и среднего бизнеса, а создает предпосылки для нарушения действующего законодательства со стороны определенных лиц (создание неблагоприятных условий для добросовестных участников аукциона, перепродажа лесных насаждений). Большинство таких организаций (порядка 700 организаций с общей численностью более 7 тыс. человек) на территории края являются градообразующими и при неполучении лесного ресурса они не смогут обеспечивать работой местных жителей, содержать социальные объекты, платить налоги и будут вынуждены использовать скрытые схемы получения лесных насаждений.</p>	<p>В настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации находится на согласовании проект Федерального закона № 40092-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.01.2017).</p> <p><b>Необходимо ускорить принятие вышеуказанного законопроекта.</b></p> <p><u>Принятие законопроекта позволит повысить эффективность использования лесных участков будет способствовать развитию лесоперерабатывающих предприятий, в том числе относящихся к субъектам малого и среднего бизнеса.</u></p>

3.	<u>Обеспечение развития сферы заготовки и переработки недревесных лесных ресурсов, дикоросов, обеспечение самозанятости населения в сельской местности.</u>	В настоящий момент основными факторами, сдерживающими предприятия, осуществляющие сбор и переработку дикоросов, от оформления договоров аренды лесных участков в пользование выступает наличие обязательств по проведению мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов в рамках договорных отношений. Кроме этого, заключение долгосрочных договоров аренды не гарантирует обеспеченность ресурсом, так как согласно статье 11 ЛК РФ лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов.	Часть 4 статьи 32 ЛК РФ изложить в следующей редакции: «4. Граждане, юридические лица осуществляют заготовку и сбор недревесных лесных ресурсов на основании договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи недревесных лесных ресурсов.»  Часть 3 статьи 34 ЛК РФ изложить в следующей редакции: «3. Граждане, юридические лица осуществляют заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений на основании договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи пищевых и лекарственных лесных ресурсов.»
			Принятие законопроекта позволит повысить эффективность использования пищевых и недревесных лесных ресурсов, а также легализовать их заготовку, тем самым, это будет способствовать в целом развитию отрасли заготовки и переработки дикоросов.
4.	<u>Нерациональное использование лесосырьевых арендных баз, переданных для заготовки древесины.</u>	В настоящее время на территории Красноярского края более 300 арендаторам переданы лесные участки для заготовки древесины с ежегодным объемом использования лесов в размере 25,4 млн куб. м, что составляет 31 % от ежегодной расчетной лесосеки по Красноярскому краю (82,3 млн куб. м). Проведенный анализ использования лесов показал, что из 472 договоров аренды по 112 договорам аренды с расчетной лесосекой 9	Статью 24 ЛК РФ дополнить частью 3 следующего содержания: «Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими заготовку древесины, обязательств по освоению расчетной лесосеки в объеме менее 50 % по истечению 2-х лет использования лесного участка является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка, а также

		млн. куб. м освоение не превышает 50 %, по 65 договорам расчетная лесосека в размере 3,2 млн. куб. м не осваивается в полном объеме. Это говорит о том, что арендаторы в основном осуществляют вырубку доступных хвойных лесов, что ведет к нерациональному и истощительному использованию лесных участков либо они формально резервируют за собой леса, что также не предусматривается действующим законодательством.	принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком.»  Принятие законопроекта позволит исключить нерациональное использование лесосырьевых арендных баз, переданных для заготовки древесины.
5.	<u>Упорядочение осуществления исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.</u>	В соответствии с действующим законодательством до 2016 года индивидуальные предприниматели и юридические лица могли осуществлять заготовку древесины в целях предпринимательской деятельности только на основании долгосрочных договоров аренды. Применение краткосрочных договоров купли-продажи лесных насаждений было ограничено, а именно: собственные нужды граждан, реализация государственного заказа и исключительные случаи заготовки древесины для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Субъектам Российской Федерации были переданы полномочия только по установлению исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Вместе с тем, каких-либо четких критериев, позволяющих субъектам Российской Федерации относить заготовку	Первый вариант - признать утратившим силу часть 2 статьи 29.1 ЛК РФ.  Второй вариант – часть 2 статьи 29.1 ЛК РФ дополнить словами следующего содержания: «на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» (подобная норма применялась в пункте 2 статьи 43 ЛК РФ, действовавшего до 01.01.2007), что позволит гарантированно (в безаукционном порядке) обеспечивать государственные и муниципальные нужды.  Принятие законопроекта позволит упорядочить осуществление исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения

		<p>древесины к исключительным случаям, не было предусмотрено действующим законодательством.</p> <p>С учетом этого, каждый регион истолковал данную норму исходя из своих потребностей в части краткосрочного пользования по заготовке древесины, а именно обеспечение субъектов малого и среднего бизнеса.</p> <p>В Красноярском крае были определены 8 исключительных случаев заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений для обеспечения государственных и муниципальных нужд.</p> <p>Вместе с тем, в соответствии с прямым указанием федерального законодателя (пункт 1 статьи 77 ЛК РФ) такие договоры должны заключаться только по результатам аукциона.</p> <p>Проведение указанного аукциона регулируется общими правилами Гражданского кодекса Российской Федерации и специальными нормами главы 8 ЛК РФ. В таких аукционах в основном участвуют субъекты малого и среднего бизнеса.</p> <p>Учитывая, что действующее законодательство для обеспечения лесными насаждениями в исключительных случаях предусматривает только аукционы, ряд лиц, участвующих в них, злоупотребляют данным им законодательством правом вести заготовку древесины для государственных или муниципальных нужд и направляют заготовленную древесину не по назначению. Соответственно, такой подход</p>	<p><u>государственных</u> <u>нужд</u> <u>или</u> <u>муниципальных</u> <u>нужд</u> <u>на</u> <u>основании</u> <u>договоров</u> <u>купли-продажи</u> <u>лесных</u> <u>насаждений.</u></p>
--	--	---	---

		<p>не позволяет гарантировано обеспечивать данные нужды.</p> <p>В то же время надзорные и правоохранительные органы, несмотря на отсутствие соответствующих полномочий у уполномоченного органа, указывают на то, что в условиях аукционов уполномоченный орган должен требовать подтверждение потребности в лесных насаждениях для обеспечения государственных и муниципальных нужд (обоснование, сметы и т.д.), ограничивать участников аукционов (например, допускать на участие в соответствующих аукционах только субъектов агропромышленного комплекса), а также осуществлять дальнейший контроль за заготовленной древесиной.</p> <p>В результате наличие в ЛК РФ нормы по установлению исключительных случаев заготовки древесины при отсутствии правового регулирования ее реализации и контроля приводит к неоднозначному толкованию данной нормы со стороны надзорных, правоохранительных и судебных органов, а также к противоречию с действующими нормами лесного и смежного законодательства, что осложняет предоставление лесных насаждений для заготовки древесины в исключительных случаях.</p> <p>Кроме этого, в 2016 году в ЛК РФ законодатель вернул норму о возможности субъектам малого и среднего предпринимательства осуществлять заготовку древесины на основании краткосрочных договоров купли-продажи лесных насаждений (пункт 4 статьи</p>	
--	--	--	--

		29.1 ЛК РФ), что позволяет сделать вывод о нецелесообразности оставления исключительных случаев заготовки древесины в ЛК РФ.	
6.	<u>Передача полномочий субъектам РФ по выращиванию посадочного материала.</u>	<p>До настоящего времени не отрегулирован вопрос по передаче субъектам полномочий на весь комплекс работ по лесовосстановлению. Согласно статье 39.1 ЛК РФ выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, семян) представляет собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.</p> <p>В результате имеем пробел в законодательстве, поскольку если расписать этапы воспроизводства лесов, то весь комплекс выглядит примерно так:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Заготовка лесных семян (полномочия субъекта, статья 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> <li>2) Выращивание посадочного материала для лесовосстановления (предпринимательская деятельность, статья 39.1 ЛК РФ);</li> <li>3) Создание лесных культур (полномочия субъекта, статья 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> <li>4) Уход за лесными культурами; (полномочия субъекта статья 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> <li>5) Осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями (полномочия субъекта статья 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> </ol> <p>Как видно в представленной цепочке из последовательного ряда выбивается выращивание посадочного материала.</p>	<p>Часть 2 статьи 61 ЛК РФ изложить в следующей редакции:</p> <p>«2. Воспроизводство лесов включает в себя:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) лесное семеноводство;</li> <li>2) лесовосстановление;</li> <li>3) уход за лесами;</li> <li>4) осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями;</li> <li>5) выращивание посадочного материала.»</li> </ol> <p>Часть 1 статьи 39.1 ЛК РФ изложить в следующей редакции:</p> <p>«1. Выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, семян) осуществляется в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.»</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит передать полномочия по выращиванию посадочного материала субъектам РФ, тем самым, повысим эффективность осуществления мероприятий по лесовосстановлению.</u></p>

		<p>То есть полномочия по заготовке лесных семян и лесовосстановлению (в т.ч. и посадке лесных культур) субъекту РФ переданы, а выращивать посадочный материал за счёт средств субвенций из федерального бюджета субъект не может, поскольку выращивание является предпринимательской деятельностью.</p> <p>Учитывая, что питомническое хозяйство - предпринимательская деятельность, не понятно каким образом предпринимателю будут передаваться (реализовываться) семена, являющиеся государственной собственностью (куда пойдут доходы). Выращивание посадочного материала должно быть, как предпринимательской деятельностью, так и иной в случае, если его используют для государственных нужд. Кроме того, в большинстве административных районов края выращивание посадочного материала как предпринимательской деятельности является убыточным направлением (в связи с сезонностью, удаленностью и отсутствием спроса на конечный продукт и т.д.).</p>	
7	<u>Наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений полномочиями по выделению особо защитных участков леса и установлению их границ, отнесению лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам, установлению и изменению их границ.</u>	<p>Целевое назначение лесов, а также отнесение их к особо защитным участкам лесов служит основой планирования их использования и комплексного освоения, включая осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, и является базой для регулирования степени хозяйственного воздействия на них.</p> <p>Анализ нормативных основ подразделения лесов по целевому назначению и отнесению лесов к особо защитным участкам лесов показывает, что действующее нормативное правовое регулирование целевого назначения лесов не в полной мере способствует реализации региональных</p>	<p>Изложить часть 26 статьи 81 ЛК РФ в следующей редакции:</p> <p>«Проектирование лесничеств, лесопарков, установление правил проведения лесоустройства, утверждение требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки.»</p> <p>Дополнить статью 81 ЛК РФ частью 7.4 следующего содержания</p> <p>«Выделение особо защитных участков леса и установление их границ, отнесение лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным</p>

		<p>интересов, направленных на устойчивое развитие территорий.</p> <p>Данные мероприятия являются неотъемлемой частью работ по лесоустройству, и должны выполняться в комплексе с работами по таксации.</p> <p>Проектирование подразделения лесов по целевому назначению и отнесению лесов к особо защитным участкам лесов является собственными полномочиями Рослесхоза. Рослесхоз объективно не имеет возможности обеспечить выделение особо защитных участков леса, отнесение лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам, установление и изменение их границ по всей стране в связи с многочисленностью и разнообразием потребностей в этих участках. В результате получается, что у региональных органов управления лесами нет прав, у федеральных - нет сил и возможностей для выполнения данных работ в сжатые сроки. Этапы прохождения согласований, как в Рослесхозе, так и в ДЛХ по Сибирскому Федеральному округу занимают длительное время. В связи с этим невозможно в короткий срок ввести в действие материалы лесоустройства, предоставить в аренду лесной участок.</p> <p>Кроме того, с 2008 года средства на проведение данных работ и осуществление полномочий Рослесхозом не выделялись.</p>	<p>лесам, установление и изменение их границ.».</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит передать полномочия по выделению особо защитных участков леса и установлению их границ, отнесению лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам, установлению и изменение их границ субъектам РФ, в кратчайшие сроки вводить в действие материалы лесоустройства, предоставлять в аренду лесные участки, тем самым, повысить эффективность использования лесов.</u></p>
8	<u>Обеспечение федеральным бюджетом финансирования на осуществление полномочий в области лесных отношений</u>	<p>В среднем за последние 5 лет на территории Красноярского края обнаруживается и ликвидируется до 1500 лесных пожаров на площади более 171 тыс. га.</p> <p>Последние годы пожароопасный сезон характеризуется высокой горимостью по причине аномальных положительных</p>	<p>Обеспечение парламентского контроля за осуществлением Минфином и Правительством Российской Федерации выделения в полном объеме субвенций на осуществление полномочий в области лесных отношений.</p>

		<p>температур, существенным дефицитом осадков и высокой грозовой активности. Пожароопасный сезон 2017 года также не стал исключением на территории края зафиксировано 1609 лесных пожаров на площади 503 тыс.га. При этом имеется систематическое недофинансирование федеральным бюджетом полномочий в области лесных отношений в первую очередь на охрану лесов от пожаров. Так при общих расходах на охрану лесов от пожаров в Красноярском крае в 2016 году в размере 1193,0 млн. рублей, средства краевого бюджета и иные источники составили – 864,4 млн. рублей (72,5%), средства федерального бюджета – 328,6 млн. рублей (27,5%).</p> <p>В текущем году ситуация аналогичная общий объем финансирования на охрану лесов от пожаров составил 1062,1 млн. руб., в т.ч. средства краевого бюджета – 827,3 млн. руб. (77,8%), средства федерального бюджета – 234,8 млн. руб. (22,1%).</p>	
9	<u>Урегулирование правового статуса лесов и лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях иных категорий</u>	<p>Лесной кодекс РФ не содержит норм регулирующих правовой статус лесов и лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях иных категорий.</p> <p>Данное обстоятельство ведет к целенаправленному использованию земель не по назначению, необоснованному обогащению лиц за счет вырубке древесных насаждений, произрастающих за пределами лесничеств и лесопарков.</p>	<p>Внесение в Лесной кодекс РФ соответствующих изменений - принятие законопроекта Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Лесной кодекс Российской Федерации в части правового регулирования лесов и лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях иных категорий», подготовленного в соответствии с абзацем 3 подпункта «б» пункта 1 перечня поручений Президента</p>

			Российской Федерации от 01.09.2013 № Пр-2039.
10	<u>Урегулирование института обеспечения свободного доступа граждан на лесные участки</u>	В Лесном кодексе РФ не содержится понятия «огораживание лесного участка», как и не содержится норм устанавливающих, для лиц, использующих леса, прямой запрет на возведение любых преграждающих устройств (шлагбаумов, ворот, цепей, бордюров и т.п.), препятствующих движению граждан любыми доступными способами, в т.ч. транспортных средств, по арендованной территории, линейному объекту (дороге).	В статье 11 ЛК РФ необходимо внести положения о запрещении возведения любых преграждающих устройств, а также установить ответственность за нарушение такого запрета.





МИНИСТЕРСТВО  
Лесного хозяйства Красноярского края  
Адрес: городок, д. 50 мкр., г. Красноярск, 660036  
Телефон: (391) 290-74-10  
Факс: (391) 290-74-25  
E-mail: mlk.kras@kcsaib.ru  
ОГРН 1162468095952  
ИНН/КПП 2463 02814 / 246301001

06 НОЯ 2017 № 45-0168  
На № 3.162-11/1539 от 06.10.17

Председателю  
Государственной  
природным  
собственности  
отношениям

Комитета  
думы по  
ресурсам,  
и земельным

Н.П. Николаеву

Георгиевский пер., д.2, Москва,  
103265

#### О направлении предложений

Уважаемый Николай Петрович!

В соответствии с письмом от 20.10.2017 № 3.12-11/1539 министерство лесного хозяйства Красноярского края направляет предложения в проект рекомендаций на парламентские слушания 16 ноября 2017 года на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы».

Приложение: на 11 стр. в 1 экз.

С уважением,  
исполняющий обязанности министра

В.Н. Векшин

Клигун Н.А.  
8(391) 2907 436

Предложения в проект рекомендаций на парламентские слушания 16 ноября 2017 года  
на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы».

№ п/п	Предложение	Содержание проблемы	Предлагаемые пути решения
1.	<u>Наделение государственных учреждений, созданных субъектами Российской Федерации для реализации полномочий в области лесных отношений (лесничества), правом осуществлять заготовку древесины на лесных участках, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования.</u>	<p>В настоящее время лесничества осуществляют мероприятия по ОЗВЛ в рамках государственных заданий самостоятельно, что позволило непосредственно специализированным учреждениям выполнять лишние мероприятия и дало им возможность получать от них дополнительный доход за счет реализации древесины, заготовленной от рубок ухода и при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий, который направляется на нужды лесничества, связанные с выполнением данных мероприятий.</p> <p>Очевидно, что древесина, заготавливаемая во время рубок ухода и особенно при санитарных рубках, по своему качеству значительно уступает древесине, заготавливаемой при рубках сплошных и перестойных лесных насаждений, так как она в большей своей части является неликвидной, что приводит только к росту затрат при выполнении данных работ.</p> <p>С целью развития лесного хозяйства, государственным учреждениям - лесничествам необходимо создать условия для формирования источника финансирования, средства которого будут иметь целевое назначение и направляться на развитие лесного хозяйства субъекта Российской Федерации.</p> <p>На основании изложенного, считаем необходимым предоставить право государственным учреждениям</p>	<p>Статью 29.1 ЛК РФ дополнить частью 1.1 следующего содержания: «1.1. Лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться указанным в части 2 статьи 19 настоящего Кодекса государственным бюджетным и автономным учреждениям, подведомственным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для заготовки древесины в постоянное (бессрочное) пользование.».</p> <p><u>Данное изменение позволит повысить эффективность деятельности государственных учреждений в области лесных отношений, компенсировать постоянный дефицит финансирования полномочий в области лесных отношений, гарантированно и качественно выводить лесохозяйственные мероприятия, обеспечивать и развивать собственную хозяйственную деятельность (приобретать специализированную технику и оборудование, строить служебное жилье, привлекать высококвалифицированные кадры, содержать коммунальную инфраструктуру и т.д.).</u></p>

		<p>в области лесных отношений осуществлять такой вид предпринимательской деятельности, как заготовка древесины.</p> <p>В настоящее время такое право предоставлено федеральным государственным учреждениям (ГУФСИН) путем предоставления лесных участков для заготовки древесины в постоянное (бессрочное) пользование, что им позволяет компенсировать недофинансирование из федерального бюджета и развивать свою хозяйственную и социальную сферу.</p>	
2.	<u>Установление процедуры конкурсных торгов в отношении заготовки древесины.</u>	<p>На сегодняшний день существующая система открытых аукционов, позволяет принимать участие любых заинтересованных лиц (участники из других субъектов РФ), что не решает вопрос таргетированного обеспечения лесными насаждениями предприятий лесного комплекса края, в том числе малого и среднего бизнеса, и создает предпосылки для нарушения действующего законодательства со стороны определенных лиц (создание неблагоприятных условий для добросовестных участников аукциона, перепродажа лесных насаждений). Большинство таких организаций (порядка 700 организаций с общей численностью более 7 тыс. человек) на территории края являются градообразующими и при получении лесного ресурса они не смогут обеспечивать работой местных жителей, содержать социальные объекты, платить налоги и будут вынуждены использовать скрытые схемы получения лесных насаждений.</p>	<p>В настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации находится на согласовании проект Федерального закона № 40092-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений» (ред., приняты ГД ФС РФ в 1 чтении 25.01.2017).</p> <p>Необходимо ускорить принятие вышеуказанного законопроекта.</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит повысить эффективность использования лесных участков будет способствовать развитию лесонерентабельных предприятий, в том числе относящихся к субъектам малого и среднего бизнеса.</u></p>

3.	<p><u>Обеспечение развития сферы заготовки и переработки недревесных лесных ресурсов, дикоросов, обеспечение самозанятости населения в сельской местности.</u></p>	<p>В настоящий момент основными факторами, сдерживающими предприятия, осуществляющие сбор и переработку дикоросов, от оформления договоров аренды лесных участков и пользование выступит наличие обязанности по проведению мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов в рамках договорных отношений. Кроме этого, заключение долгосрочных договоров аренды не гарантирует обеспеченность ресурсом, так как согласно статье 11 ЛК РФ лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов.</p>	<p>Часть 4 статьи 32 ЛК РФ изложить в следующей редакции: «4. Граждане, юридические лица осуществляют заготовку и сбор недревесных лесных ресурсов на основании договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи недревесных лесных ресурсов.»</p> <p>Часть 3 статьи 34 ЛК РФ изложить в следующей редакции: «3. Граждане, юридические лица осуществляют заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений на основании договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи пищевых и лекарственных лесных ресурсов.»</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит повысить эффективность использования пищевых и недревесных лесных ресурсов, а также легализовать их заготовку, тем самым, это будет способствовать в целом развитию отрасли заготовки и переработки дикоросов.</u></p>
4.	<p><u>Иррациональное использование лесосырьевых арендных баз, переданных для заготовки древесины.</u></p>	<p>В настоящее время на территории Красноярского края более 300 арендаторам переданы лесные участки для заготовки древесины с ежегодным объемом использования лесов и размере 25,4 млн куб. м, что составляет 31 % от ежегодной расчетной лесосеки по Красноярскому краю (82,3 млн куб. м).</p> <p>Проведенный анализ использования лесов показал, что из 472 договоров аренды по 112 договорам аренды с расчетной лесосекой 9</p>	<p>Статью 24 ЛК РФ дополнить частью 3 следующего содержания: «Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими заготовку древесины, обязательств по освоению расчетной лесосеки в объеме менее 50 % по истечению 2-х лет использования лесного участка является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка, а также</p>

		<p>млн. кубм освоение не превышает 50 %, по 65 договорам расчетная лесосека в размере 3,2 млн. кубм не осваивается в полном объеме.</p> <p>Это говорит о том, что арендаторы в основном осуществляют вырубку доступных хвойных лесов, что ведет к иррациональному и нецелесообразному использованию лесных участков либо они формально резервируют за собой леса, что также не предусматривается действующим законодательством.</p>	<p>принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком.»</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит исключить иррациональное использование лесосырьевых арендных баз, переданных для заготовки древесины.</u></p>
5.	<p><u>Упорядочение осуществления исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.</u></p>	<p>В соответствии с действующим законодательством до 2016 года индивидуальные предприниматели и юридические лица могли осуществлять заготовку древесины в целях предпринимательской деятельности только на основании долгосрочных договоров аренды. Применение краткосрочных договоров купли-продажи лесных насаждений было ограничено, а именно: собственные нужды граждан, реализация государственного заказа и исключительные случаи заготовки древесины для обеспечения государственных и муниципальных нужд.</p> <p>Субъектам Российской Федерации были переданы полномочия только по установлению исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Вместе с тем, каких-либо четких критериев, позволяющих субъектам Российской Федерации относить заготовку</p>	<p>Первый вариант - признать утратившим силу часть 2 статьи 29.1 ЛК РФ.</p> <p>Второй вариант – часть 2 статьи 29.1 ЛК РФ дополнить словами следующего содержания: «на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» (подобная норма применялась в пункте 2 статьи 43 ЛК РФ, действовавшего до 01.01.2007), что позволит гарантированно (в безаукционном порядке) обеспечивать государственные и муниципальные нужды.</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит упорядочить осуществление исключительных случаев заготовки древесины для обеспечения</u></p>

		<p>древесины в исключительных случаях, не было предусмотрено действующим законодательством.</p> <p>С учетом этого, каждый регион истолковал данную норму исходя из своих потребностей в части краткосрочного пользования по заготовке древесины, а именно обеспечение субъектов малого и среднего бизнеса.</p>	<p>государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.</p>
		<p>В Красноярском крае были определены 8 исключительных случаев заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений для обеспечения государственных и муниципальных нужд.</p> <p>Вместе с тем, в соответствии с прямым указанием федерального законодателя (пункт 1 статьи 77 ЛК РФ) такие договоры должны заключаться только по результатам аукциона.</p> <p>Проведение указанного аукциона регулируется общими правилами Гражданского кодекса Российской Федерации и специальными нормами главы 8 ЛК РФ. В таких аукционах в основном участвуют субъекты малого и среднего бизнеса.</p> <p>Учитывая, что действующее законодательство для обеспечения лесными насаждениями в исключительных случаях предусматривает только аукцион, ряд лиц, участвующих в них, злоупотребляют данным им законодательством правом вести заготовку древесины для государственных или муниципальных нужд и направляют заготовленную древесину не по назначению. Соответственно, такой подход</p>	

		<p>не позволяет гарантировано обеспечивать данные нужды.</p> <p>В то же время надзорные и правоохранительные органы, несмотря на отсутствие соответствующих полномочий у уполномоченного органа, указывают на то, что в условиях аукционов уполномоченный орган должен требовать подтверждение потребности в лесных насаждениях для обеспечения государственных и муниципальных нужд (обоснование, сметы и т.д.), ограничивать участников аукционов (например, допускать на участие в соответствующих аукционах только субъектов агропромышленного комплекса), а также осуществлять дальнейший контроль за заготовленной древесиной.</p> <p>В результате наличие в ЛК РФ нормы по установлению исключительных случаев заготовки древесины при отсутствии правового регулирования ее реализации и контроля приводит к неоднозначному толкованию данной нормы со стороны надзорных, правоохранительных и судебных органов, а также к противоречию с действующими нормами лесного и смежного законодательства, что осложняет предоставление лесных насаждений для заготовки древесины в исключительных случаях.</p> <p>Кроме этого, в 2016 году в ЛК РФ законодатель вернул норму о возможности субъектам малого и среднего предпринимательства осуществлять заготовку древесины на основании краткосрочных договоров купли-продажи лесных насаждений (пункт 4 статьи</p>	
--	--	--	--

		29.1 ЛК РФ), что позволяет сделать вывод о нецелесообразности оставления исключительных случаев заготовки древесины в ЛК РФ.	
6.	<u>Передача полномочий субъектам РФ по выращиванию посадочного материала.</u>	<p>До настоящего времени не отрегулирован вопрос по передаче субъектам полномочий на весь комплекс работ по лесовосстановлению. Согласно статье 39.1 ЛК РФ выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) представляет собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.</p> <p>В результате имеем пробел в законодательстве, поскольку если расписать этапы воспроизводства лесов, то весь комплекс выглядит примерно так:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Заготовка лесных семян (полномочия субъекта, статья 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> <li>2) Выращивание посадочного материала для лесовосстановления (предпринимательская деятельность, статья 39.1 ЛК РФ);</li> <li>3) Создание лесных культур (полномочия субъекта, статья 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> <li>4) Уход за лесными культурами; (полномочия субъекта статьи 61 и статья 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> <li>5) Осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными посадками (полномочия субъекта статьи 61 и статьи 83 подпункт 4 пункта 1 ЛК РФ);</li> </ol> <p>Как видно в представленной цепочке из последовательного ряда выбивается выращивание посадочного материала.</p>	<p>Часть 2 статьи 61 ЛК РФ изложить в следующей редакции:</p> <p>«2. Воспроизводство лесов включает в себя:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) лесное семеноводство;</li> <li>2) лесовосстановление;</li> <li>3) уход за лесами;</li> <li>4) осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными посадками;</li> <li>5) выращивание посадочного материала.». <p>Часть 1 статьи 39.1 ЛК РФ изложить в следующей редакции:</p> <p>«1. Выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) осуществляется в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.».</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит передать полномочия по выращиванию посадочного материала субъектам РФ, тем самым, повысить эффективность осуществления мероприятий по лесовосстановлению.</u></p> </li></ol>

		<p>То есть полномочия по заготовке лесных семян и лесовосстановлению (в т.ч. и посадке лесных культур) субъекту РФ переданы, а выращивать посадочный материал за счёт средств субвенций субъект не может, поскольку выращивание является предпринимательской деятельностью.</p> <p>Учитывая, что питомническое хозяйство - предпринимательская деятельность, не понятно каким образом предпринимателю будут передаваться (реализовываться) семена, являющиеся государственной собственностью (куда пойдут доходы). Выращивание посадочного материала должно быть, как предпринимательской деятельностью, так и иной в случае, если его используют для государственных нужд. Кроме того, в большинстве административных районов края выращивание посадочного материала как предпринимательской деятельности является убыточным направлением (в связи с сезонностью, удаленностью и отсутствием спроса на конечный продукт и т.д.).</p>	
7	<u>Наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений полномочиями по выделению особо защитных участков леса и установлению их границ, отнесению лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам, установлению и изменению их границ.</u>	<p>Целевое назначение лесов, а также отнесение их к особо защитным участкам лесов служит основой планирования их использования и комплексного освоения, включая осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, и является базой для регулирования степени хозяйственного воздействия на них.</p> <p>Анализ нормативных основ подразделения лесов по целевому назначению и отнесению лесов к особо защитным участкам лесов показывает, что действующее нормативное правовое регулирование целевого назначения лесов не в полной мере способствует реализации региональных</p>	<p>Изложить часть 26 статьи 81 ЛК РФ в следующей редакции:</p> <p>«Проектирование лесничеств, лесопарков, установление правил проведения лесоустройства, утверждение требований к составу и к содержанию проектной документации лесного участка, порядка ее подготовки.».</p> <p>Дополнить статью 81 ЛК РФ частью 7.4 следующего содержания</p> <p>«Выделение особо защитных участков леса и установление их границ, отнесение лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным</p>

		<p>интересов, направленных на устойчивое развитие территорий.</p> <p>Данные мероприятия являются неотъемлемой частью работ по лесоустройству, и должны выполняться в комплексе с работами по таксации.</p> <p>Проектирование подразделения лесов по целевому назначению и отнесению лесов к особо защитным участкам лесов является <del>собственными полномочиями Рослесхоза.</del></p> <p>Рослесхоз объективно не имеет возможности обеспечить выделение особо защитных участков леса, отнесение лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам, установление и изменение их границ по всей стране в связи с многочисленностью и разнообразием потребностей в этих участках. В результате получается, что у региональных органов управления лесами нет прав, у федеральных - нет сил и возможностей для выполнения данных работ в сжатые сроки. Этапы прохождения согласований, как в Рослесхозе, так и в ДЛХ по Сибирскому Федеральному округу занимают длительное время. В связи с этим невозможно в короткий срок ввести в действие материалы лесоустройства, предоставить в аренду лесной участок.</p> <p>Кроме того, с 2008 года средства на проведение данных работ и осуществление полномочий Рослесхозом не выделялись.</p>	<p>лесам, установление и изменение их границ.»</p> <p><u>Принятие законопроекта позволит передать полномочия по выделению особо защитных участков леса и установлению их границ, отнесению лесов к защитным лесам, эксплуатационным лесам, резервным лесам, установлению и изменению их границ субъектам РФ, в кратчайшие сроки вводить в действие материалы лесоустройства, предоставлять в аренду лесные участки, тем самым, повысить эффективность использования лесов.</u></p>
8	<u>Обеспечение федеральным бюджетом финансирования на осуществление полномочий в области лесных отношений</u>	<p>В среднем за последние 5 лет на территории Красноярского края обнаруживается и ликвидируется до 1500 лесных пожаров на площади более 171 га. га.</p> <p>Последние годы пожароопасный сезон характеризуется высокой горимостью по причине аномальных положительных</p>	<p>Обеспечение парламентского контроля за осуществлением Минфином и Правительством Российской Федерации выделения в полном объеме субсидий на осуществление полномочий в области лесных отношений.</p>

		<p>температур, существенным дефицитом осадков и высокой грозной активности. Пожароопасный сезон 2017 года также не стал исключением на территории края зафиксировано 1609 лесных пожаров на площади 503 тыс.га. При этом имеется систематическое недофинансирование федеральным бюджетом полномочий в области лесных отношений в первую очередь на охрану лесов от пожаров. Так при общих расходах на охрану лесов от пожаров в Красноярском крае в 2016 году в размере 1193,0 млн. рублей, средства краевого бюджета и иные источники составили – 864,4 млн. рублей (72,5%), средства федерального бюджета – 328,6 млн. рублей (27,5%).</p> <p>В текущем году ситуация аналогичная общий объем финансирования на охрану лесов от пожаров составил 1062,1 млн. руб., в т.ч. средства краевого бюджета – 827,3 млн. руб. (77,8%), средства федерального бюджета – 234,8 млн. руб. (22,1%).</p>	
9	<u>Урегулирование правового статуса лесов и лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях иных категорий</u>	<p>Лесной кодекс РФ не содержит норм регулирующих правовой статус лесов и лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях иных категорий.</p> <p>Данное обстоятельство ведет к целенаправленному использованию земель не по назначению, необоснованному обогащению лиц за счет вырубки древесных насаждений, принадлежащих за пределами лесничеств и лесопарков.</p>	<p>Внесение в Лесной кодекс РФ соответствующих изменений - принятие законопроекта Министрства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и Лесной кодекс Российской Федерации в части правового регулирования лесов и лесных насаждений, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях иных категорий», подготовленного в соответствии с абзацем 3 подпункта «б» пункта 1 перечня поручений Президента</p>

			Российской Федерации от 01.09.2013 № 119-2039.
10	<u>Урегулирование института обеспечения свободного доступа граждан на лесные участки</u>	В Лесном кодексе РФ не содержится понятия «огораживание лесного участка», как и не содержится норм устанавливающих, для лиц, использующих леса, прямой запрет на возведение любых преграждающих устройств (шлагбаумов, ворот, цепей, бордюры и т.п.), препятствующих движению граждан любыми доступными способами, в т.ч. транспортных средств, по арендованной территории, линейному объекту (дороге).	В статье 11 ЛК РФ необходимо внести положения о запрете возведения любых преграждающих устройств, а также установить ответственность за нарушение такого запрета.



**Департамент  
лесного хозяйства  
Нижегородской области**

ул. Костина, д. 2, г. Нижний Новгород, 603134  
тел. 433-69-85, факс 437-08-14  
e-mail: official@les.kreml.nnov.ru

07.11.2017 № 414-04-5771/17

на № 312-11/1539 от 20.10.2017

О предоставлении информации

Уважаемый Николай Петрович!

В соответствии с Вашим письмом «О проведении парламентских слушаний на тему: «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы», сообщаем.

От департамента лесного хозяйства Нижегородской области отсутствуют предложения по участию в парламентских слушаниях.

Одновременно с этим направляем предложения в проект рекомендаций.

Приложения: на 6 л. в 1 экз.

И.о. директора департамента

Ю.Г.Сычев

Масленников  
434-35-42

2

Приложение  
к письму департамента лесного  
хозяйства Нижегородской области  
от 0.11.2017 №414-04-5771/17

Предложения  
в проект рекомендаций по итогам парламентских слушаний на тему «10 лет  
лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы»

**1. Увеличить объёмы финансирования работ по лесоустройству за счёт средств федерального бюджета.**

В Нижегородской области площадь земель лесного фонда составляет 3798,4 тыс. га, для того, чтобы на всей территории были действующие материалы лесоустройства (действуют 10 лет), ежегодно необходимо выполнять лесоустроительные работы на площади 380 тыс. га.

За последние годы лесоустроительные работы в соответствии с выделяемым федеральным финансированием проводятся в среднем на площади 126 тыс. га (33 % от необходимого объёма). Исходя из этого показателя средняя давность материалов лесоустройства будет составлять около 30 лет, что характерно только для регионов с экстенсивным ведением лесного хозяйства.

Необходимо значительное увеличение объёмов финансирования лесоустройства, примерно в 3 раза, для того, чтобы поддерживать актуальность лесоустроительных материалов на текущем уровне.

Проведение лесоустройства выгодно прежде всего для федерального бюджета, поскольку от выявления лесных ресурсов, уточнения их объёмов зависит плата за использование лесов.

Как правило, стоимость выявляемых в результате лесоустройства лесных ресурсов превышает затраты на проведение лесоустройства. Таким образом лесоустройство полностью себя окупает, и наряду со всеми положительными эффектами, возникающими по результатам его проведения, мы не находим ни одной причины его проведения в неполном объёме.

**2. Разработать нормативный документ регулирующий выполнение рубок обновления и переформирования.**

Правилами ухода за лесом в перечне видов ухода за лесом включены рубки обновления и переформирования, при этом для них не установлены нормативы проведения. В связи с этим их выполнение невозможно.

Между тем в Нижегородской области сложилась богатая практика эффективного выполнения этих видов ухода за лесом. Имеются множество



насаждений, которые нуждаются в проведении обновления и реформирования, особенно в защитных лесах, где запрещено проведение сплошных рубок.

Считаем целесообразным внести изменения в Правила ухода за лесом и установить параметры выполнения этих рубок. Это значительно повысит эффективность использования лесов в защитных лесах.

**3. Лесные участки, не востребованные с экономической точки зрения для предпринимательского сообщества, закрепить за государственными бюджетными учреждениями на праве постоянного (бессрочного) пользования.**

В Нижегородской области имеется множество лесов, раздробленных на небольшие участки, не образующих единого массива. Они не представляют интереса для бизнеса из-за низкой рентабельности ведения лесного хозяйства и сложности сбыта заготовленной древесины. Соответственно они не могут быть предоставлены в аренду.

Сложно также организовывать мероприятия по их охране, защите, воспроизводству лесов по государственным заданиям и государственным контрактам, поскольку планирование мероприятий осуществляется на короткий срок, и у предприятий нет гарантий на продолжение работы на последующие годы.

Предоставление участков в постоянное (бессрочное) пользование позволит осуществить долгосрочное планирование мероприятий по использованию, охране, защите, воспроизводству лесов, создаст уверенность в долгосрочной работе по данному направлению.

**4. В лесное законодательство необходимо ввести понятие «интенсификация лесного хозяйства», что позволит повысить эффективность организации использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.**

Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию предложена Концепция интенсификации использования и воспроизводства лесов направленная на повышение эффективности ведения лесного хозяйства за счёт увеличения объёмов изъятия древесины с единицы площади и сокращении срока выращивания лесных насаждений.

Нижегородская область всегда относилась к регионам с интенсивным ведением лесного хозяйства, поэтому реализация данной Концепции является очень актуальной.

Отсутствие законодательного определения понятия «интенсификация лесного хозяйства» не позволяет принимать правовые акты в развитие данного направления деятельности, и соответственно препятствует её практической реализации.

**5. Полномочия по установлению количества лесничеств, лесопарков и их границ (статья 23 Лесного кодекса Российской Федерации) передать органам государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Границы лесничеств, лесопарков прочно привязаны к административным районам, городским округам, а также программам развития территорий, динамике передачи лесов в аренду, которые быстро меняются.

Исполнение данных полномочий на федеральном уровне не позволяет оперативно производить необходимые изменения площади и границ лесничеств, лесопарков, что часто снижает эффективность управленческих решений в отношении конкретных лесных участков.

**6. Полномочия по выделению особо защитных участков лесов (статья 81 Лесного кодекса Российской Федерации) также следует передать органам государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Лесоустроительная инструкция предусматривает более 10 оснований для выделения особо защитных участков лесов, которые выделяются в зависимости от местных условий. К таковым относятся: глухариные тока, поселения бобров, объекты лесного семеноводства, заповедные лесные участки, места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных и пр.

Изменения состояния лесных участков, являющихся основаниями для выделения или снятия особо защитных участков лесов, возникают постоянно, и при этом многие из них не могут прогнозироваться, как например глухариные тока, поселения бобров. Соответственно принятие федеральными органами государственной власти решений об их выделении или снятии занимает продолжительный период времени, что отрицательно сказывается на обеспечении охраны особо защитных участков лесов.

**7. Детализировать нормы лесного законодательства, регулирующие проведение рубок лесных насаждений**

В постановлении Правительства Российской Федерации от 23.07.2009 № 604 «О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации», приказе Федерального агентства лесного хозяйства от 10.06.2011 № 223 «Об утверждении правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов» (далее – Правил, приказа Рослесхоза № 223) и других правовых актах федерального уровня необходимо урегулировать следующие вопросы:

- определить обязанности и порядок выполнения работ по отводу и таксации лесных насаждений, расположенных в охранных зонах линий электропередачи и других линейных объектов, за сетевой организацией.

- определить обязанности и ответственность сторон по определению объема древесины, подлежащей рубке, способов проведения рубок, обеспечению сортировки, складирования, хранения древесины, передачи ее для реализации уполномоченному органу. Как показывает сложившаяся в регионе практика, объем древесины, заготовленной сетевыми организациями, в разы меньше объема, определенного материалами лесоустройства. Имеются случаи, когда в договорах подряда на выполнение рубок лесных насаждений предусмотрена утилизация заготовленной древесины (сжигание, закапывание, строительство лежневки и т.д.).

- в части наличия прав третьих лиц – арендаторов лесных участков по другим видам использования лесов. Охранные зоны линий электропередач в большинстве случаев влияют на расчетные лесосеки арендаторов лесных участков (заготовка древесины), которые обязаны внести изменения в проекты освоения лесов, так как меняются не только средние таксационные показатели лесных участков, но и часть мероприятий, предусмотренных другими разделами проекта освоения лесов. При этом ни компенсации затрат, ни оснований для внесения подобных изменений действующими нормативными актами не предусмотрено.

- исключить имеющиеся расхождения в перечне лиц, которые могут направлять уведомления в уполномоченный орган, определенном статьей 45 Лесного кодекса РФ, приказом Рослесхоза № 223 и постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160. Так, ни ЛК РФ, ни Правилами (приказ Рослесхоза № 223) не предусмотрено направление какой-либо документации (уведомления, иная информация) подрядчиками сетевых организаций, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160, в адрес органов управления лесным хозяйством.

- определить форму и состав сведений, предоставляемых сетевыми организациями, по завершению рубок лесных насаждений. Подпунктом «б» пункта 10 Правил (приказ Рослесхоза № 223) предусмотрено направление, в числе прочей, следующей информации: объем и породный состав вырубаемой древесины. При этом данный пункт не предусматривает деление древесины по категориям крупности, что в свою очередь не позволяет определить стоимость древесины, подлежащей реализации, ставки для определения которой установлены постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 и дифференцированы в зависимости от категории крупности древесины. Одновременно с этим данное обстоятельство препятствует выполнению органом государственной власти пункта 8 Правил реализации древесины, которая

получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 23.07.2009 № 604. В то же время требование от сетевой организации иной информации, помимо указанной в пункте 10 Правил (приказ Рослесхоза № 223), не допускается.

- урегулировать процедуру оформления рубки лесных насаждений в целях обеспечения безопасности функционирования трубопроводов, объектов электросетевого хозяйства на территории особо охраняемых природных территорий (ООПТ). В соответствии с режимами охраны многих ООПТ, на их территории запрещается любая рубка. В тоже время постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 не содержит каких-либо исключений для подачи уведомлений о рубке, равно как и ссылок на ограничения рубок в соответствии с природоохранным законодательством. В данном случае следует устранить эти противоречия, в постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 целесообразно сделать ссылку на то, что рубка лесных насаждений в целях обеспечения безопасности функционирования трубопроводов, объектов электросетевого хозяйства на территории ООПТ и, соответственно, подача уведомления на проведение такой рубки, может осуществляться, если это допускается природоохранным законодательством и режимом охраны соответствующей ООПТ.

#### **8. В рамках Федерального закона от 01.07.2017 № 143-ФЗ внести изменения в подзаконные нормативные правовые акты.**

Федеральным законом от 01.07.2017 № 143-ФЗ внесены изменения в статью 38 ЛК РФ «Использование лесов для ведения сельского хозяйства», предусматривающие использование лесов для товарной аквакультуры (товарного рыбоводства). Вместе с тем до настоящего времени не внесены соответствующие изменения:

- в Правила использования лесов для ведения сельского хозяйства, утвержденные приказом Минприроды России от 21.06.2017 № 314;

- в Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310;

- в Перечень объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17.07.2012 № 1283-р.

#### **9. Законодательно закрепить порядок разработки и утверждения компенсационного проекта в случае необходимости изменения границ и площади городских лесов.**

Частью 6 статьи 105 ЛК РФ закреплено, что изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон и городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается. Положением об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1007, определен порядок разработки и утверждения компенсационного проекта в случае необходимости изменения границ и площади зеленых и лесопарковых зон. Вместе с тем соответствующий порядок для городских лесов законодательно не закреплен. Данное обстоятельство на сегодня не позволяет реализовать на территории города Нижнего Новгорода (на территории городских лесов) важнейший инвестиционный проект по строительству ВСМ-2 Москва-Казань-Екатеринбург.

**10. Утвердить нормативы для определения площади лесопарковой зоны и зеленой зоны**

Частью 7 статьи 105 ЛК РФ предусмотрено определение функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон в порядке, установленном Правительством РФ. Данный порядок, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1007, предусматривает, что Нормативы для определения площади лесопарковой зоны и зеленой зоны устанавливаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. До настоящего времени указанные нормативы не разработаны и не утверждены.

**Предложения региональной рабочей группы Архангельской области  
на парламентские слушания на тему «10 лет Лесному кодексу РФ: итоги, проблемы, перспективы»**

**I. ПОПРАВКИ**

№	Текст Лесного Кодекса РФ с учетом изменений ФЗ № 218 (либо текст ФЗ № 218)	Предлагаемая поправка	Текст с учетом поправки	Обоснование поправки
1	Статья 49. Отчет об использовании лесов  3. Граждане, юридические лица, осуществляющие заготовку древесины, за исключением лиц, осуществляющих заготовку древесины при использовании лесов в соответствии со статьями 43 - 46 настоящего Кодекса, в целях подтверждения соблюдения требований, указанных в части 3 статьи 16 настоящего Кодекса, прилагают к отчету об использовании лесов материалы дистанционного	Исключить ч.3 статьи 49.  3. Граждане, юридические лица, осуществляющие заготовку древесины, за исключением лиц, осуществляющих заготовку древесины при использовании лесов в соответствии со статьями 43-46 настоящего Кодекса, в целях подтверждения соблюдения требований, указанных в части 3 статьи 16 настоящего Кодекса, <b>прилагают к отчету об использовании лесов материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки), фото- и</b>		части статей 49 и 66, обязывающие лесопользователей прилагать к отчету об использовании и воспроизводстве лесов материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), фото- и видеофиксации, необходимо исключить по следующим причинам: 1. материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), фото- и видеофиксации являются средствами контроля за лесопользователем, а контроль осуществляется органами госвласти. Т.е. не логично обязывать лесопользователя самого себя контролировать. 2. часть из требуемых материалов (материалы фото и видеофиксации) невозможно привязать к объекту отчета – лесосеке. Т.е. достоверность таких материалов можно будет проверить только

1

	зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), фото- и видеофиксации.	<b>видеофиксации</b>		при натурном осмотре лесосеки, но тогда необходимость их предоставления оказывается бессмысленной. 3. получение указанных материалов потребует от лесопользователей дополнительных необоснованных затрат, особенно в части материалов аэрокосмической съемки. Каждому лесопользователю придется регулярно заказывать съемку своих лесосек. При этом понятно, что площадь снимков будет несопоставимо больше, чем площадь лесосеки, т.е. в снимок зачастую будут попадать участки, где не велось лесопользование или где лесопользование ведется другими арендаторами, которые, в свою очередь будут заказывать снимки практически этих же участков. Пока не понятно, какие будут требования к качеству снимков. Но если будет дана возможность использования общедоступных бесплатных космоснимков, то почему тогда это не могут делать органы госвласти, на которые возложены функции контроля. 4. увеличение затрат на материалы аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки приведет к значительному удорожанию работ связанных с заготовкой древесины, лесовосстановлением, что негативно скажется на ЛПК региона, в первую очередь его лесозаготовительных предприятиях.
2	Статья 66. Отчет о воспроизводстве лесов и лесоразведении  3. Граждане, юридические лица, осуществляющие лесовосстановление, в целях подтверждения соблюдения правил лесовосстановления прилагают к отчету о воспроизводстве лесов материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), фото- и видеофиксации.	Исключить ч.3 статьи 66.  3. Граждане, юридические лица, осуществляющие лесовосстановление, в целях подтверждения соблюдения правил лесовосстановления <b>прилагают к отчету о воспроизводстве лесов материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки), фото- и видеофиксации.</b>		
3	Статья 73.1. Заключение договора аренды лесного	Дополнить ч.3 статьи 73.1. пунктом 5 в следующей	Статья 73.1. Заключение договора аренды лесного	Поскольку статьей 74 Лесного кодекса предусмотрена возможность заключения

2

<p>участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности</p> <p>3. Без проведения торгов договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случаях:</p> <p><b>5) предусмотренных статьей 74 настоящего Кодекса;</b></p> <p>1) предусмотренных статьями 36, 43 - 45 настоящего Кодекса;</p> <p>2) реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;</p> <p>3) заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со статьями 43 - 46 настоящего Кодекса;</p> <p>4) нахождения на таких лесных участках зданий, сооружений (указанные договоры аренды заключаются с</p>	<p>редакции:</p> <p>3. Без проведения торгов договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случаях:</p> <p><b>5) предусмотренных статьей 74 настоящего Кодекса;</b></p>	<p>участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности</p> <p>3. Без проведения торгов договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случаях:</p> <p>1) предусмотренных статьями 36, 43 - 45 настоящего Кодекса;</p> <p>2) реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;</p> <p>3) заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со статьями 43 - 46 настоящего Кодекса;</p> <p>4) нахождения на таких лесных участках зданий, сооружений (указанные договоры аренды заключаются с собственниками этих зданий, сооружений,</p>	<p>договора аренды <u>на новый срок</u> без проведения аукциона, то логично, что такой случай должен быть включен в перечень случаев заключения договоров аренды без проведения аукциона, перечисленный в статье 73 Лесного кодекса.</p>
---	---	---	--

3

		<p>помещений в них или юридическими лицами, которым эти объекты предоставлены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления);</p> <p>5) предусмотренных статьей 74 настоящего Кодекса;</p>	
4	<p>Исключить п.7 части 2 статьи 74:</p> <p>2. Гражданин или юридическое лицо, являющиеся арендаторами находящегося в государственной или муниципальной собственности лесного участка, имеют право на заключение договора аренды такого лесного участка на новый срок при наличии совокупности следующих условий:</p> <p>1) заявление о заключении нового договора аренды такого лесного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом не ранее чем за три месяца и не позднее чем за два месяца до истечения срока действия заключенного ранее договора</p>	<p>Статья 74. Заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на новый срок без проведения торгов</p> <p>1. Арендаторы находящихся в государственной или муниципальной собственности лесных участков, надлежащим образом исполнившие договоры аренды лесных участков, по истечении сроков действия этих договоров имеют право на заключение новых договоров аренды таких лесных участков без проведения торгов в следующих случаях:</p> <p>1) лесные участки предоставлены в аренду без</p>	<p>Частью 1 статьи 74 Лесного кодекса предусмотрена возможность заключения договоров аренды без аукциона на новый срок для значительной части арендаторов лесных участков, использующих их для заготовки древесины. Пунктами 1-6 части 2 статьи 74 лесного кодекса установлены вполне логичные условия, при выполнении которых только добросовестные арендаторы получают право реализовать возможность заключить договор аренды на новый срок без проведения аукциона. Однако пункт 7 части 2 статьи 74 практически полностью перечеркивает такую возможность для арендаторов, уже заключив договора аренды без аукциона, в т. ч. для реализации приоритетных инвестпроектов, поскольку требует наличия (на момент пролонгации договора) оснований для заключения договора аренды без проведения аукциона. А к таким основаниям, если не принимать во внимание статьи 36, 43-46, относится только реализация приоритетных инвестиционных проектов в области</p>

4

<p>предоставлены в аренду без проведения торгов; 2) лесные участки предоставлены в аренду по результатам торгов на срок от десяти лет. 2. Гражданин или юридическое лицо, являющиеся арендаторами находящегося в государственной или муниципальной собственности лесного участка, имеют право на заключение договора аренды такого лесного участка на новый срок при наличии совокупности следующих условий: 1) заявление о заключении нового договора аренды такого лесного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом не ранее чем за три месяца и не позднее чем за два месяца до истечения срока действия заключенного ранее договора аренды лесного участка; 2) отсутствие сведений об арендаторе в реестре недобросовестных</p>	<p>аренды лесного участка; 2) отсутствие сведений об арендаторе в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений; 3) отсутствие случаев неоднократного нарушения условий заключенного ранее договора аренды такого лесного участка этим гражданином или этим юридическим лицом; 4) отсутствие случаев несвоевременного внесения арендной платы за три оплачиваемых периода подряд; 5) условия подлежащего заключению договора аренды лесного участка не противоречат лесохозяйственному регламенту лесничества, лесопарка; 6) лесной участок предоставляется для тех же видов использования лесов, для которых был предоставлен ранее; 7) на момент заключения нового договора аренды такого лесного участка</p>	<p>проведения торгов; 2) лесные участки предоставлены в аренду по результатам торгов на срок от десяти лет. 2. Гражданин или юридическое лицо, являющиеся арендаторами находящегося в государственной или муниципальной собственности лесного участка, имеют право на заключение договора аренды такого лесного участка на новый срок при наличии совокупности следующих условий: 1) заявление о заключении нового договора аренды такого лесного участка подано этим гражданином или этим юридическим лицом не ранее чем за три месяца и не позднее чем за два месяца до истечения срока действия заключенного ранее договора аренды лесного участка; 2) отсутствие сведений об арендаторе в реестре недобросовестных арендаторов лесных</p>	<p>освоения лесов. Таким образом, претендовать на заключение договора аренды на новый срок могут только те добросовестные арендаторы, которые к моменту пролонгации договора аренды подготовят новый инвестиционный проект, который будет включен в перечень приоритетных проектов в области освоения лесов. Т.е. те арендаторы, которые изначально заключили договоры аренды без аукциона для реализации приоритетного инвестпроекта, должны будут подготовить новый инвестпроект, причем в конкретный срок и обосновать такую же потребность в древесине, чтобы не потерять уже арендованные лесные участки и претендовать на пролонгацию договора аренды без аукциона. Фактически, инвесторы, реализовавшие инвестпроекты и эксплуатирующие впоследствии эти объекты и леса на общих не льготных условиях, по окончании срока договоров лишатся возможности заключить новый договор, а их лесные участки будут изъяты, хотя построенные деревообрабатывающие объекты будут продолжать функционировать и нуждаться в этом сырье. Таким образом, инвесторы, вопреки продекларированному приоритету, наоборот, ставятся в худшее положение по сравнению с обычными арендаторами, для которых не установлено такого условия заключения договора аренды на новый срок. Полагаем, что такие условия существенно</p>
---	--	---	--

<p>арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений; 3) отсутствие случаев неоднократного нарушения условий заключенного ранее договора аренды такого лесного участка этим гражданином или этим юридическим лицом; 4) отсутствие случаев несвоевременного внесения арендной платы за три оплачиваемых периода подряд; 5) условия подлежащего заключению договора аренды лесного участка не противоречат лесохозяйственному регламенту лесничества, лесопарка; 6) лесной участок предоставляется для тех же видов использования лесов, для которых был предоставлен ранее; 7) на момент заключения нового договора аренды такого лесного участка имеются предусмотренные частью 3 статьи 73.1 настоящего Кодекса основания для</p>	<p>имеются предусмотренные частью 3 статьи 73.1 настоящего Кодекса основания для предоставления без проведения торгов лесного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.</p>	<p>участков и покупателей лесных насаждений; 3) отсутствие случаев неоднократного нарушения условий заключенного ранее договора аренды такого лесного участка этим гражданином или этим юридическим лицом; 4) отсутствие случаев несвоевременного внесения арендной платы за три оплачиваемых периода подряд; 5) условия подлежащего заключению договора аренды лесного участка не противоречат лесохозяйственному регламенту лесничества, лесопарка; 6) лесной участок предоставляется для тех же видов использования лесов, для которых был предоставлен ранее;</p>	<p>снижают инвестиционную привлекательность лесного комплекса. Предлагаем п.7 части 2 статьи 74 необходимо исключить.</p>
--	--	---	---

	предоставления без проведения торгов лесного участка, договор аренды которого был заключен без проведения торгов.			
5.	<p>Статья 1 пункт 15) «Статья 69.2. Проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов</p> <p>1. При проектировании мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов осуществляется определение видов и объемов соответствующих мероприятий.</p> <p>2. При проектировании мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов составляются ведомости планируемых к выполнению мероприятий по соответствующим лесничествам (лесопаркам), участковым лесничествам, лесным кварталам, лесотаксационным выделам.</p>	<p>Статья 1 пункт 15) «Статья 69.2. Проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при проведении лесоустройства</p> <p>1. При проектировании мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов осуществляется определение видов и объемов соответствующих мероприятий.</p> <p>2. При проектировании мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов составляются ведомости планируемых к выполнению мероприятий по соответствующим лесничествам (лесопаркам), участковым лесничествам, лесным кварталам, лесотаксационным выделам.</p> <p>3. Требования к проектированию мероприятий по охране,</p>	<p>Статья 1 пункт 15) «Статья 69.2. Проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при проведении лесоустройства</p> <p>1. При проектировании мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов осуществляется определение видов и объемов соответствующих мероприятий.</p> <p>2. При проектировании мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов составляются ведомости планируемых к выполнению мероприятий по соответствующим лесничествам (лесопаркам), участковым лесничествам, лесным кварталам, лесотаксационным выделам.</p> <p>3. Требования к проектированию мероприятий по охране,</p>	<p>Проектирование мероприятий по охране защите и воспроизводстве лесов осуществляется как при проведении лесоустройства, так и при осуществлении хозяйственной деятельности на арендном участке. Лесоустроительной инструкцией может регулироваться исключительно процесс лесоустройства, являющейся государственной функцией. Проектирование работ по ОЗВЛ при хозяйственной деятельности согласно лесоустроительной инструкции приведет к увеличению затрат арендаторов лесных участков и к необоснованным ограничениям на рынке программной продукции, электронных баз данных.</p>

7

	3. Требования к проектированию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов устанавливаются лесоустроительной инструкцией, указанной в части 2 статьи 67 настоящего Кодекса.»;	защите и воспроизводству лесов устанавливаются лесоустроительной инструкцией, указанной в части 2 статьи 67 настоящего Кодекса.»;	защите и воспроизводству лесов устанавливаются лесоустроительной инструкцией, указанной в части 2 статьи 67 настоящего Кодекса.»;	
--	---	---	---	--

## II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ и комментарии к ним, в том числе в части правоприменения.

1.	<p>Исзять нормы, касающиеся реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений: Статья 1 пункт 19) (п.4 статьи 73), пункт 20) (статья 74 пункт 2 подпункт 2)), пункт 21) (статья 77 пункт 3), пункт 24) (статья 98.1).</p>			<p>1)Предложенная норма по формированию реестра не будет достигать цели отфильтровывания различного рода аферистов, поскольку зарегистрировать новую фирму легко, возникшие долги по аренде или неисполненным работам так же никто не выполнит.</p> <p>2) Кроме того, считаем, что данная норма несет серьезную коррупционную составляющую.</p> <p>3)В законе, предусмотрено, как организация может попасть в реестр, - это произойдет вследствие расторжения договора аренды лесного фонда в связи с нарушениями лесного законодательства, в том числе и по новым основаниям. Как войти в реестр – понятно, а как из него выйти? А что если арендатор стал «недобросовестным» вследствие погодных катаклизмов, которые не позволили отгрузить заготовленную</p>
----	--	--	--	--

8

				<p>древесину, получить доходы и выполнить все свои обязанности по организации, например, противопожарных мероприятий? Будут ли учитываться эти объективные обстоятельства?</p> <p>4) Необходимо разработать четкий регламент ведения реестра, предусмотреть основания как для включения, так и для <del>исключения из реестра</del>. Данный регламент должно разработать Правительство РФ, но при разработке необходимо учесть мнение самих лесопользователей, общественности, региональной и муниципальной власти.</p>
2.	<p>П. 5 статьи 60.12 Лесного кодекса РФ. Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны лесов от загрязнения и иного негативного воздействия является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных</p>			<p>Статьей не определяется таких понятий, как «существенность» и «неоднократность». То есть, таким образом при обращении арендодателя в суд с заявлением о расторжении, суд должен руководствуясь формальным подходом – НАРУШИЛ, расторгнуть договор аренды. Примером может быть разлив ведра масла в условиях заготовки и фиксации данного факта лесным и экологическим инспектором. В зоне риска по малейшим нарушениям все лесопользователи и большие и малые. Поэтому, по нашему мнению в закон необходимо внести понятия существенного или неоднократного нарушения, возможность ликвидации ситуации силами лесопользователя, определить при какой сумме ущерба ответственность в виде расторжения договора наступает</p>

9

	участков.			неотвратимо.
3.	<p>Пунктом 8 статьи 51 Лесного кодекса РФ предусмотрено, что невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны лесов от пожаров является основанием для досрочного договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений.</p>			<p>Здесь мы видим тот же подход, что и в случае с нарушением экологических норм, – «невыполнение требований, касающихся охраны лесов от пожаров является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков». То есть при формальном подходе к расторжению договора может привести, например, неполная укомплектованность противопожарным инвентарем, техникой для борьбы с лесными пожарами.</p> <p>У нас есть несколько предложений, как выдержать баланс интересов государства и лесопользователей.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ввести понятие существенное и неоднократное нарушение.</li> <li>- Нужно подумать и о том, как помочь бизнесу, особенно малому и среднему, выполнить все противопожарные требования. Можно предложить различные варианты кооперации: например, несколько лесопользователей, работающих в пределах одного лесничества, на основе соглашения создают общий фонд инвентаря и техники и используют его совместно. Другой вариант – дать возможность малому бизнесу применять дифференцированный тариф при оплате арендных платежей. То есть предприятие платит больше, но зато не</li> </ul>

10



				вкладывается в приобретение дорогостоящих средств противопожарной защиты.
4.	Внесение в Кодекс об административных правонарушениях РФ статьи 8.30.1 (вступает в силу с 01 марта 2017 года), согласно которой устанавливается административная ответственность за нарушение порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры.			<p>Проектом Федерального закона N 927257-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства" к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений предложено отнести новое полномочие - утверждение порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры.</p> <p>Это значительная нагрузка на лесопользователя. Необходимо будет заниматься проектированием и согласованием, а затем уже делать дороги, к тому времени или зима кончится или она опять начнется. Кроме того, возникают существенные риски потери качества древесины.</p>



Приложение к письму  
от «08» августа 2017 г.  
№ 244-19-02/157

Предложения  
в проект рекомендаций Комитета по природным ресурсам,  
собственности и земельным отношениям  
Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации  
седьмого созыва

Рекомендовать:

Федеральному агентству лесного хозяйства подготовить нормативно-правовой акт Правительства Российской Федерации, или внести изменения в действующие законодательные акты, о закреплении обязанности арендаторов лесных участков по тушению лесных пожаров, а также установить порядок привлечения арендаторов лесных участков к тушению природных пожаров, возникших как на арендованных лесных участках леса, так и на прилегающих к ним территориях (так как законодательством обязанность по тушению природных пожаров не возложена на арендаторов лесных участков).

При этом в порядке необходимо: определить ответственных лиц, обеспечивающих обучение формируемых лесопожарных групп арендаторов, распределить ответственность по охране труда и технике безопасности при использовании лесопожарных групп арендаторов, определить финансовые и материальные источники оснащения групп средствами пожаротушения и питанием, определить порядок и источник взаиморасчетов за выполненную работу.



МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРИРОДНЫЙ ЗАПОВЕДНИК «ЮГАНСКИЙ»**

628458, Заповедник «Юганский», с. Угут, ул. Заповедная, д.2, Сургутского района, ХМАО-Югры.  
тел./факс (3462)737 834 (приёмная),  
тел./факс 737 854 (бухгалтерия),  
тел./факс 737 814 (лесной и научный отделы)  
E-mail: zapovednik@ugansky.ru

Исх. № 226 от 8.11.2017

Председателю  
Комитета по природным ресурсам,  
собственности и земельным отношениям  
Государственной Думы  
Российской Федерации  
Н.П. Николаеву

Уважаемый, Николай Петрович.

Благодарю за приглашение принять участие в парламентских слушаниях на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы».

В этой связи предлагаю внести в проект рекомендаций в части лесных отношений на территориях ООПТ следующее:

1. Поддержать Минприроды РФ в создании легкой и сверхлёгкой заповедной авиаэскадрильи для целей мониторинга за состоянием лесных территорий ООПТ, выполнения заповедно-режимных мероприятий. Ранее с этим предложением выступал Олег Продан, который погиб в авиакатастрофе. Им было подготовлены докладные записки на имя министра С.Е. Донского. На форуме в Сочи (2017 г.) сразу на нескольких круглых столах эта проблема была актуализирована руководителями ФГБУ ООПТ.
2. Разработать механизм и наделить директоров ФГБУ, управляющих особо охраняемыми природными территориями, полномочиями объявлять о «Чрезвычайной ситуации» в условиях природных катастроф (лесные пожары, наводнения...). В настоящее время это функция исполнительного органа, согласование с которым занимает длительное время. Было предложено на совещании директоров ООПТ во Владивостоке, 2015 г.
3. В целях экономии финансовых средств на территориях крупных и достаточно удалённых Федеральных ООПТ при отсутствии угрозы объектам инфраструктуры, прописать условия, при которых тушение лесного пожара естественного происхождения не осуществляется, но осуществляется мониторинг.
4. Утвердить законодательно космический мониторинг за состоянием лесов на землях крупных и удалённых ООПТ.

Директор

Е.Г. Стрельников



№ 11-2017

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю Комитета по  
природным ресурсам, собственности и  
земельным отношениям  
Государственной Думы Федерального  
Собрания Российской Федерации  
Н.П. Николаеву

Уважаемый Николай Петрович!

Министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Республики Алтай в соответствии с Вашим письмом от 20.10.2017 года № 3.12-11/1539 принимает приглашение на участие в парламентских слушаниях на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы».

От Министерства в парламентских слушаниях примет участие Министр Александр Александрович Алисов.

Приложение: Предложения в проект рекомендаций Парламентских слушаний на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации» на 4 л. в1 экз.

Министр

А.А. Алисов

Шипилин М.А.  
83882267299

Проект

Предложения в проект рекомендаций Парламентских слушаний на тему  
«10 лет Лесному кодексу Российской Федерации».

1. Лесоустройство
2. Инфраструктура
3. Использование лесов
4. Мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов в рамках государственного контракта (задания)
5. Лесной надзор
6. Приоритетные инвестиционные проекты

**Лесоустройство.** Лесоустроительные работы до введения в действия Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года регулировались статьями 72-74 Лесного кодекса Российской Федерации введенным в действие Федеральным законом № 22-ФЗ от 29.01.1997 года. При этом Лесоустройство включало в себя систему мероприятий по обеспечению рационального использования лесного фонда, повышению эффективности ведения лесного хозяйства и осуществлению единой научно-технической политики в лесном хозяйстве. При лесоустройстве осуществлялось как проведение картографических и геодезических работ по установлению границ участков лесного фонда, установление возможных объемов заготовки древесины по всем видам рубок действующим на тот период времени, определение возможных объемов заготовки второстепенных лесных ресурсов, размера пользования лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства и для рекреационных целей, так и определение объема мероприятий по восстановлению лесов и лесоразведению, охране и защите лесов, а также объема других лесохозяйственных мероприятий. Кроме того, при лесоустройстве проводились лесобиологические и другие специальные обследования.

В соответствии с лесоустроительной инструкцией, действующей на тот период времени, объектами лесоустройства являлись лесной фонд, находящийся во владении лесхоза, колхоза, совхоза, другого сельскохозяйственного формирования, заповедника, национального природного парка, учебного лесного или опытного лесного хозяйства, осуществляющего ведение лесного хозяйства, то есть минимальной территориальной единицей при проведении лесоустройства был лесхоз (в настоящее время лесничество).

Действующим Лесным кодексом Российской Федерации лесоустроительным работам посвящена Глава № 5 статьи 67-70.1. При этом лесоустройство было значительно упрощено. На сегодняшний день в целях

использования лесов при лесоустройстве определяется исключительно расчетная лесосека, определение возможных объемов заготовки других лесных ресурсов не осуществляется, как и возможное предоставление в пользование лесных участков. Тем самым сегодняшнее лесоустройство не позволяет обеспечить многоцелевое использование лесов. Кроме того, в соответствии с действующим лесным законодательством объектом лесоустройства может быть лесной участок, предоставленный в пользование. Проведение лесоустроительных работ на части лесничества приводит к тому, что учетные данные государственного лесного реестра всего лесничества не соответствуют действительности, а объемы использования могут разниться с расчетной лесосекой, установленной на все лесничество.

**Предложения.** Действующее лесное законодательство регулирующее лесоустроительные работы требует больших изменений. В целях обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах в статью 68 Лесного кодекса Российской Федерации «Содержание лесоустройства» внести следующие дополнения: «б) Установление объемов использования лесов по заготовке древесины, заготовке пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, заготовки не древесных лесных ресурсов».

В целях обеспечения устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала, сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду и использования лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов необходимо установить минимальный размер объекта лесоустройства – лесничество, лесопарк.

**Инфраструктура.** Действующим Лесным кодексом Российской Федерации строительство лесной инфраструктуры в том числе лесных дорог регулируется статьями 12, 13, 22. На сегодняшний день строительство дорог на землях лесного фонда разрешено в рамках использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов либо при использовании лесов в целях заготовки древесины на правах аренды, безвозмездного пользования или постоянного (бессрочного) пользования. Строительство лесных дорог осуществляется в соответствии с проектом освоения лесов. При заготовке древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, как заключенных по результатам торгов, так и заключенных в рамках государственного контракта (задания) или с гражданами для собственных нужд в соответствии с пунктом 6 правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации,

утвержденных приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13.09.2016 года N 474 запрещается строительство лесных дорог. Учитывая недостаточность доступного лесосечного фонда вне арендованной территории заготовка древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений может полностью прекратиться. При этом спелые и перестойные лесные насаждения возможные для эксплуатации с каждым годом теряют свои целевые и экономические свойства.

Статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрено строительство лесных дорог, предназначенных для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в рамках государственного задания за счет средств субвенций из бюджета Российской Федерации, однако с принятия кодекса средства на строительство лесовозных дорог не выделялись, а средства на строительство дорог противопожарного назначения выделялись до 2015 года в размере 100 тыс.руб. на один км, что недостаточно для строительства дороги круглогодичного действия.

**Предложения.** Учитывая плохо развитую лесную инфраструктуру и отсутствие доступного лесосечного фонда необходимо внести изменения в правила заготовки древесины, исключив запрет на строительство лесных дорог при заготовке древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

В целях строительства лесохозяйственных дорог, выполняющих функции как лесопожарных, так и лесовозных дорог круглогодичного действия необходимо разработать на уровне Российской Федерации механизм финансирования строительства.

**Использование лесов.** Лесным кодексом Российской Федерации 2006 года глобально изменилось использование лесов. Лесной кодекс Российской Федерации 1997 года регулировал использование лесов как на землях лесного фонда, так и не входящих в лесной фонд лесов (на землях сельскохозяйственного назначения, землях поселений и так далее), то на сегодняшний день лесным законодательством регулируется использование лесов исключительно на землях лесного фонда. Пользование участками лесного фонда в соответствии с Лесной кодексом Российской Федерации 1997 года осуществлялось на права аренды или правах краткосрочного пользования. Право аренды предоставлялось исключительно по результатам лесного конкурса. В краткосрочное пользование сроком до одного года участки лесного фонда предоставлялись почти по всем видам пользования. Видов пользования было значительно меньше, но при этом один вид пользования, как например побочное пользование, мог регулировать много сегодняшних видов использования (заготовка пищевых, не древесных ресурсов, ведение сельского хозяйства). С принятием нового Кодекса началось постепенный уход от краткосрочного использования, лесорубочные билеты и ордера замени на договора купли-продажи лесных насаждений, были внесены дополнительные виды использования.

На сегодняшний день Лесной кодекс продолжает совершенствовать порядок использования лесов обеспечивающий многоцелевое, рациональное,

непрерывное, неистощительное использование лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

**Предложения.** В целях улучшения мероприятий, проводимых пользователями лесных участков и предоставление лесных участков специализированным предприятиям, способным вести лесное хозяйство в соответствии с лесным законодательством считаем необходимым вернуть конкурсную процедуру предоставления лесных участков для заготовки древесины. Для этой цели необходимо представить главу 8 Лесного кодекса Российской Федерации в новой редакции «Порядок проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводимых в форме открытого аукциона и открытого конкурса, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений».

В целях возвращения института краткосрочного пользования необходимо внести изменения Лесной кодекс Российской Федерации предусмотрев возможность заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, а также заготовки не древесных лесных ресурсов на основании договоров купли-продажи соответствующих ресурсов. Право заключение такого договора купли-продажи должно предоставляется по результатам открытого аукциона либо конкурса. Данная норма позволит значительно развить отрасли заготовки и переработки дикоросов и не древесных ресурсов.

**Инвестиционная деятельность.** Инвестиционная деятельность в области освоения лесов регулируется статьей 22 Лесного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой подготовка перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждение осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 года № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов». В рамках данного постановления к инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по созданию и (или) модернизации объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.) и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры (объектов переработки заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, биоэнергетических объектов и др.) с минимальным объемом капитальных вложений не менее 300 млн. рублей, предусматривающие переработку древесных отходов, в том числе в биоэнергетических целях.

**Предложения.** В целях развития субъектов Российской Федерации на территории которых отсутствует возможность транспортировки грузов морским или другим возможным водным транспортом, а также отсутствует железная дорога предлагаем рассмотреть возможность внесения изменений в выше названное постановление установив минимальным объемом капитальных вложений при разработке инвестиционных проектов для субъектов Российской Федерации на территории которых отсутствует морская, речная и железнодорожная инфраструктура не менее 150 млн. рублей.



ПРАВИТЕЛЬСТВО  
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
ДЕПАРТАМЕНТ  
ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА  
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Малышева, д. 101  
Екатеринбург, 620004

Тел./факс (343) 375-73-56, 374-31-47

ИНН 6670324273 КПП 667001001

ОГРН 11066670035834

03.11.2014 № 24-09-16/9349

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Федеральное Собрание Российской Федерации  
Председателю Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям

Н.П. Николаеву

Предложения в проект рекомендаций «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации»

Уважаемый Николай Петрович!

Департамент лесного хозяйства Свердловской области для проведения парламентских слушаний на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы» предлагает рассмотреть следующие вопросы:

- возвращение процедуры торгов в виде конкурсов;
- определение исчерпывающего перечня видов использования лесов, т.к. ставки платы на иные виды не установлены Российской Федерацией;
- определение видов использования лесов исключающих друг друга;
- определение порядка компенсации лицам, использующим леса для заготовки древесины, при использовании арендованных ими участков иными лицами для добычи полезных ископаемых с вырубкой древесины;
- урегулирование вопроса объемов лесохозяйственных мероприятий, при неполном освоении объемов заготовки древесины по договорам аренды;
- урегулировать вопрос использования лесных участков для добычи полезных ископаемых с правом возведения строений, предусмотренных проектом на разработку месторождения;
- предусмотреть отказ в выдаче лесной декларации при наличии задолженности по договору аренды;
- проблемы организации охраны лесов от пожаров, при недостаточном финансировании из федерального бюджета;
- отсутствие в действующем законодательстве обязанности для лиц, использующих леса тушить лесные пожары, привлечение лиц, использующих леса, на добровольной основе возможно только в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- в действующем законодательстве ни за кем не закреплены полномочия по тушению лесных пожаров на землях запаса и землях сельскохозяйственного назначения;

- законодательством не урегулирован порядок оформления и проведения на землях лесного фонда очистки от захламленности (кроме неликвидной и дровяной древесины), а именно ликвидации несанкционированных свалок;

- законодательством не предусмотрен упрощенный порядок отпуска в рубку отдельных сухостойных, поваленных, сломанных или иных аварийных деревьев:

- на законодательном уровне передать полномочия по определению нуждаемости и обеспечению граждан древесиной для собственных нужд органам местного самоуправления, с созданием бюджетных и (или) автономных учреждений, подведомственных муниципальным образованиям с целью непосредственной заготовки древесины для местного населения.

Директор Департамента

О.Н. Сандаков



**АДМИНИСТРАЦИЯ  
КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

Дзержинского ул., д.15, г. Кострома, 156006  
тел. (4942) 31-34-72, тел/факс (4942) 31-33-95

E-mail: info@adm44.ru

ОКПО 00021947, ОГРН 1024400534070  
ИНН/КПП 4401013212/440101001

от «09» 11 2017г. № АС-9373/3  
на № 3.12-11/1539 от «20» 10 2017г.

О направлении материалов на  
парламентские слушания

Председателю Комитета  
Государственной Думы по  
природным ресурсам, собственности  
и земельным отношениям

Н.П. Николаеву



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 09.11.2017  
№309160-7. 3.12

Уважаемый Николай Петрович!

В соответствии с Вашим приглашением к участию в парламентских слушаниях на тему: «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы» считаем целесообразным обсудить тему негативных последствий применения в рамках формирования проекта федерального закона новых подходов к распределению между субъектами Российской Федерации субвенций, выделяемых из федерального бюджета на исполнение отдельных переданных полномочий в области лесных отношений.

Проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» ряду регионов России, преимущественно европейской части страны, предусмотрено значительное сокращение объема субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных переданных Российской Федерацией полномочий в области лесных отношений. Для Костромской области, занимающей 1 место в Центральном федеральном округе по уровню лесистости (74 процента), субвенции сократились на 51,9 млн. рублей (с 360,9 млн. рублей до 309,0 млн. рублей), или 14,4 процента.

Причиной снижения объема субвенций послужило постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 года № 640 «О внесении изменений в методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации».

В связи с вышеизложенным и для сохранения сложившейся схемы управления лесным хозяйством в регионах, недопущения снижения объемов выполнения работ по охране, защите и воспроизводству лесов, предотвращения роста пожарной опасности в лесах Центральной России, а также сохранения

стабильной социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации предлагаем в проект рекомендаций по итогам парламентских слушаний включить следующие предложения:

- в рамках федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов сохранить ранее действующую схему распределения субвенций на исполнении отдельных переданных полномочий в области лесных отношений. С этой целью необходимо обратиться в Правительство Российской Федерации об отмене постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 года № 640 «О внесении изменений в методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- одновременно рассмотреть вопрос об увеличении финансирования лесного хозяйства из резервного фонда на мероприятия, реализация которых обусловлена обстоятельствами непреодолимой силы (лесными пожарами, иными стихийными бедствиями, приводящими к ветровалам, болезням леса и т.п.);

- рекомендовать Правительству Российской Федерации создать рабочую группу для выработки предложений по совершенствованию существующих подходов к распределению субвенций на исполнение отдельных переданных полномочий в области лесных отношений с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Общественной палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В основу таких подходов должны быть заложены: нормативный метод формирования затрат на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, нормативная численность органов государственной власти, исполняющих отдельные переданные полномочия в области лесных отношений и подведомственных им учреждений - лесничеств.

Доклад по предложенной тематике представит депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Ситников Алексей Владимирович.

Приложение: доклад на тему: «О негативных последствиях применения в рамках формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» новых подходов к распределению между субъектами Российской Федерации субвенций, выделяемых из федерального бюджета на исполнение отдельных переданных полномочий в области лесных отношений» на 3 л. в 1 экз.

Заместитель губернатора  
Костромской области



А.В.Смирнов

Приложение к письму  
от «05» 11 2017 № АС-4374/3

Доклад на тему: «О негативных последствиях применения в рамках формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» новых подходов к распределению между субъектами Российской Федерации субвенций, выделяемых из федерального бюджета на исполнение отдельных переданных полномочий в области лесных отношений»

Проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» ряду регионов России, преимущественно европейской части страны, предусмотрено значительное сокращение объема субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных переданных Российской Федерацией полномочий в области лесных отношений. Для Костромской области, занимающей 1 место в Центральном федеральном округе по уровню лесистости (74 процента), субвенции сократились на 51,9 млн. рублей (с 360,9 млн. рублей до 309,0 млн. рублей), или 14,4 процента.

Причиной снижения объема субвенций послужило постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 года № 640 «О внесении изменений в методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вышеуказанным постановлением были уточнены составляющие формулы расчета комплексного поправочного коэффициента. В частности:

- пересмотрено значение по субъектам коэффициента пожарной опасности, отражающего влияние климатических условий на возникновение лесных пожаров в субъекте Российской Федерации;

- пересмотрена формула расчета коэффициента природной пожарной опасности;

- вместо коэффициента рекреационной нагрузки введен коэффициент, отражающий влияние численности проживающего на территории субъекта Российской Федерации населения на возникновение лесных пожаров в субъекте Российской Федерации.

Анализ значений, полученных в результате внесенных в Методику поправок, привел к неоднозначным выводам.

Так, значение коэффициента класса пожарной опасности по условиям погоды, отражающего оценку климатических условий (температура и уровень осадков) в субъекте Российской Федерации: по Липецкой области увеличено с 0,8 до 1,1; по Московской области с 0,9 до 1,2. При этом значение данного коэффициента по 5 иным субъектам Центрального федерального округа (Костромской, Белгородской, Ивановской, Калужской и Ярославской областях) не изменилось. Возникает вопрос: почему столь значительные климатические изменения, произошедшие за последние 11 лет



(с момента утверждения Методики постановлением Правительства РФ от 29.12.2006г. №838) коснулись лишь отдельных регионов, компактно расположенных в центральной части России?

Наиболее значительное изменение коэффициента, отражающего влияние численности проживающего на территории субъекта Российской Федерации населения на возникновение лесных пожаров в субъекте Российской Федерации, в сторону увеличения (более чем в 5 раз) произошло при уточнении методики по: Забайкальскому краю, Республике Бурятия, Иркутской области т.е. по регионам плотность населения которых, как минимум в 3 раза ниже, чем в целом по России.

Данные поправки позволили всем вышеуказанным регионам получить дополнительные средства на исполнение отдельных переданных полномочий в области лесных отношений.

Следует отметить, при новом подходе к распределению субвенций значительную финансовую поддержку получают и ряд малолесных регионов: Белгородская, Липецкая, Волгоградская области и др.

Вместе с тем, увеличение объема переданных полномочий (в том числе обусловленных принятием Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ и регулирующего вопросы «лесной амнистии»), предъявление новых качественных требований к их осуществлению, необходимость актуализации документов лесного планирования – являются объективными причинами, которые исключают основания для снижения объема субвенций в рамках правового регулирования, определенного Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Снижение финансирования в регионах с развитым лесным хозяйством приведет к неизбежному сокращению объемов лесохозяйственных мероприятий, численности работников (в том числе лесной охраны). В результате не только обострится социально-экономическая ситуация в регионах, но и прогнозируемые потери лесного хозяйства могут быть сопоставимы с потерями, понесенными в результате массовых лесных пожаров 2010-2012 годов.

Обращаем внимание, что Костромская область, как и иные дотационные субъекты Российской Федерации, в силу острого дефицита бюджетных средств, а также требований действующего бюджетного законодательства не могут направлять средства региональных бюджетов на исполнение переданных полномочий.

Учитывая данные обстоятельства, считаю, что при таком подходе повышение эффективности охраны лесов отдельных регионов Российской Федерации будет достигаться за счет существенного снижения уровня финансирования и, как следствие, управления лесами в субъектах, ценность лесных ресурсов которых несоизмеримо выше. Полагаю, что решение проблемы «лесных пожаров» должно осуществляться не такой ценой.

Для сохранения сложившейся схемы управления лесным хозяйством в регионах, недопущения снижения объемов выполнения работ по охране, защите и воспроизводству лесов, предотвращения роста пожарной опасности

в лесах Центральной России, а также сохранения стабильной социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации считаю необходимым:

- в рамках федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов сохранить ранее действующую схему распределения субвенций на исполнении отдельных переданных полномочий в области лесных отношений. С этой целью необходимо обратиться в Правительство Российской Федерации об отмене постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 2017 года № 640 «О внесении изменений в методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- одновременно рассмотреть вопрос об увеличении финансирования лесного хозяйства из резервного фонда на мероприятия, реализация которых обусловлена обстоятельствами непреодолимой силы (лесными пожарами, иными стихийными бедствиями, приводящими к ветровалам, болезням леса и т.п.);

- рекомендовать Правительству Российской Федерации создать рабочую группу для выработки предложений по совершенствованию существующих подходов к распределению субвенций на исполнение отдельных переданных полномочий в области лесных отношений с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Общественной палаты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В основу таких подходов должны быть заложены: нормативный метод формирования затрат на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, нормативная численность органов государственной власти, исполняющих отдельные переданные полномочия в области лесных отношений и подведомственных им учреждений - лесничеств.

Комитет по природным ресурсам,  
собственности и земельным  
отношениям Государственной Думы  
Федерального собрания Российской  
Федерации седьмого созыва

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

17 ноября 2017 г.

№ ВН-ВЛОГ-3/164

О внесении изменений  
в Лесной кодекс РФ

В дополнение к письму по участию в парламентских слушаниях на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы», направляем предложения в проект рекомендаций.

В соответствии с частью 1 статьи 104 ЛК РФ в лесах, расположенных в водоохраных зонах, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных частью 5.1 статьи 21 ЛК РФ.

В лесах, расположенных в водоохраных зонах, осуществляются выборочные рубки лесных насаждений очень слабой, слабой и умеренной интенсивности, обеспечивающие формирование и сохранение сложных, преимущественно разновозрастных лесных насаждений, эффективно выполняющих водоохраные функции.

Согласно нормам ЛК РФ не представляется возможным проведение мероприятий по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций, вызванных паводками, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций вследствие паводков, происходящих в субъектах Российской Федерации, в том числе на территории Ставропольского края, а именно по расчистке русел рек и водоемов, находящихся в лесных массивах.

Для проведения работ по расчистке русел рек, вдоль русла требуется произвести сплошную рубку деревьев в водоохранной зоне шириной 5 метров в целях создания технологических проездов, необходимых для работы соответствующей техники.

В связи с вышеизложенным, предлагаем при подготовке проекта федерального закона о внесении изменений в ЛК РФ предусмотреть разрешение сплошных рубок лесных насаждений в случаях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров и паводков.

Первый заместитель министра

В.В.Нестерук

Т.С.Ковалева  
8(8652)94-41-99

Председателю Комитета  
Государственной Думы по  
природным ресурсам,  
собственности и земельным  
отношениям  
**Н.П.Николаеву**

**Уважаемый Николай Петрович!**

Прошу включить меня в число выступающих на парламентских слушаниях «10 лет лесному кодексу», которые состоятся 16 ноября 2017 года.

Предполагаемое время выступления – 4 минуты.

Кратко прилагаю основные тезисы своего выступления:

- 1) Итоги пожароопасного сезона 2017 года в субъектах Байкальского региона;
- 2) Динамика по сравнению с прошлыми периодами;
- 3) По проекту федерального закона № 241555-7 «О внесении изменений в статьи 26<sup>3</sup> и 26<sup>9</sup> Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» (в части совершенствования порядка изъятия полномочий Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения).

С уважением,



Ю.Г.Волков

Исп. Акинша Е.Д.  
☎ 8(495)692-93-71



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА  
ХАБАРОВСКОГО КРАЯ**

Муравьева-Амурского ул., д. 19, г. Хабаровск, 680002  
Тел. (4212) 47 52 19. Факс (4212) 47 44 57  
E-mail: duma@duma.khv.ru, http://www.duma.khv.ru  
ОКПО 00090351, ОГРН 1022700924421  
ИНН/КТП 2721024587/272101001

08.11.2017 № 5.1.14-5840

На № 9.12-11/1539 20.10.17

Председателю Комитета  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации по  
природным ресурсам,  
собственности и земельным  
отношениям

Н.П. Николаеву

Об участии в парламентских  
слушаниях

Уважаемый Николай Петрович!


Благодарим Вас за приглашение принять участие 16 ноября 2017 года в парламентских слушаниях на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы».

Сообщаем, что участие в указанных слушаниях примет Постельник Валерий Юрьевич – председатель постоянного комитета Законодательной Думы Хабаровского края по вопросам промышленности, предпринимательства и инфраструктуры.

Тезисы выступления и предложение в проект рекомендаций парламентских слушаний прилагаем.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

Первый заместитель председателя Думы

 Ю.Ф. Матвеев



Постельник Валерий Юрьевич  
(4212) 47 26 59

**ТЕЗИСЫ ВЫСТУПЛЕНИЯ**

на парламентских слушаниях в Комитете Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам,  
собственности и земельным отношениям на тему «10 лет Лесному кодексу  
Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы»

Уважаемый Николай Петрович!  
Уважаемые участники слушаний!

Прежде всего хотел бы поблагодарить организаторов слушаний с актуальной тематикой «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы», Вас, Николая Петрович, за предоставленное слово.

Я бы в своем выступлении хотел поднять вопрос о совершенствовании правового регулирования заготовки и переработки пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений, которые, без сомнения, являются одним из богатств нашей страны.

Этот вопрос не новый и имеет свою непростую историю.

С принятием в 2006 году новой редакции Лесного кодекса РФ возник, как показала практика, серьезный заслон для деятельности в плане сбора и переработки дикоросов.

Лесной кодекс РФ разграничивает заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений в целях осуществления предпринимательской деятельности и в целях удовлетворения собственных нужд.

Согласно статье 34 Лесного кодекса РФ заготовка дикоросов при их коммерческом использовании осуществляется только на основе аренды лесных участков, без какой-либо альтернативы.

И это невзирая на то, что заготовка дикоросов носит сезонный характер с ежегодной сменой участков сбора, так как стабильного урожая на одних и тех же участках практически не бывает.

Что такое аренда лесного участка, известно каждому. Это – затраты времени (не менее 2-3 месяцев) на оформление и прохождение всех процедур от межевания до заключения договора аренды. Если еще добавить подготовку проекта освоения лесов, противопожарных мероприятий и экологической экспертизы, то становится понятно, что для малого и среднего бизнеса из сельской местности – это стопроцентно невыполнимая задача. Да и стоимость оформления всех документов может достигать до 300 тыс. рублей и выше, плюс к этому – периодическое внесение арендной платы в установленных договорами размерах.

Вот почему в Хабаровском крае на площади произрастания лесных даров почти в 20 млн. га в аренде находятся всего-навсего 8 лесных участков, что составляет мизерные 0,3 процента от имеющейся сырьевой базы. В год заготавливают 50-60 тонн дикоросов, в 80-е годы свыше 2,5 тысяч тонн. А пока нет сбора, нет и переработки.

Кроме того, вышеуказанные проблемы в законодательстве порождают теневой бизнес в сфере заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, когда под видом заготовки дикоросов для собственных нужд осуществляется заготовка в промышленных масштабах.

Думаю, что и в других субъектах Российской Федерации положение во многом похожее.

Уже не первый год с разным успехом, точнее, не успехом решается вопрос о внесении изменений в Лесной кодекс РФ, которые бы упростили порядок сбора дикоросов с учетом времени оформления документов, сезонности заготовки, нестабильности ежегодной урожайности на одних и тех же лесных участках.

Для решения проблем, связанных с нормативно-правовым обеспечением заготовки дикоросов, группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с активным участием депутатов Законодательной Думы Хабаровского края был подготовлен проект федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации».

Работа над законопроектом складывалась не самым простым образом, с множеством согласований и обсуждений. Но благодаря тому, что в этой работе активно участвовали депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представители Администрации Президента России, специалисты Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Рослесхоза, были выработаны общие подходы к вопросу упрощения порядка выдачи разрешения на сбор дикоросов без предоставления лесных участков.

И как результат на прошедшем 24 марта 2016 года заседании рабочей группы по доработке проекта федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» доработанный проект был концептуально одобрен членами рабочей группы.

А на прошедших 07 апреля 2016 года парламентских слушаниях в Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему «Совершенствование правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов в решении задачи комплексного освоения лесов» было отмечено, что предложения по корректировке положений действующего лесного и смежного законодательства в части изменения порядка использования лесов в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений целесообразно реализовать в рамках подготовки новой редакции проекта федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации».

При этом на данных слушаниях в числе прочих были отмечены следующие недостатки правового регулирования сферы заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов:

1) отсутствие механизмов краткосрочного пользования с учетом сезонности заготовки и зависимости от природно-климатических условий, влияющих на урожайность;

2) недостаточно определенное правовое содержание заготовки пищевых и недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд;

3) скрытые противоречия лесного и налогового законодательства в части вопроса реализации гражданами дикоросов, заготовленных и собранных ими для собственных нужд (в лесном законодательстве – жесткая классификация заготовки пищевых и недревесных лесных ресурсов в зависимости от целей: предпринимательская (коммерческая) деятельность или собственные нужды, в налоговом законодательстве – положения, допускающие получение

соответствующих доходов населением от реализации заготовленных для собственных нужд пищевых и недревесных лесных ресурсов).

Основной целью доработанного законопроекта как раз и является установление положений о краткосрочном использовании лесов субъектами малого и среднего предпринимательства в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений на основании разрешений без предоставления лесных участков.

Вопросов размещения различных объектов в лесах законопроект не затрагивает, эти вопросы будут решаться в общем порядке.

Важно, что наряду с изменениями, предусмотренными законопроектом, в Лесном кодексе РФ сохраняется возможность предоставления лесных участков в целях заготовки дикоросов на основании договоров аренды лесных участков.

Законопроект также не изменяет прав граждан на заготовку дикоросов для собственных нужд.

Тот факт, что в разрешениях будут определены места сбора дикоросов, позволит учесть интересы арендаторов лесных участков и исключить конфликты между лесопользователями, осуществляющими заготовку дикоросов на основании договоров аренды и на основании разрешений.

В законопроекте определено, что предельные сроки заготовки дикоросов будут установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объем подлежащих заготовке дикоросов будет определяться в соответствии с нормами их допустимой заготовки, разрабатываемыми и утверждаемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Порядок подачи заявлений и прилагаемых к ним документов, необходимых для выдачи разрешений, порядок оформления и выдачи разрешений, формы бланков разрешений будут устанавливаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При этом порядок распределения разрешений между субъектами малого и среднего предпринимательства будет устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Регламентация процедур распределения разрешений на уровне законов субъектов Российской Федерации позволит учесть региональные аспекты и минимизировать коррупционные риски, сделав процесс распределения максимально открытым.

На основании изложенного и с целью активизации работы по упрощению порядка заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений субъектами малого и среднего предпринимательства предлагаю по итогам слушаний:

от имени участников слушаний рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принять федеральный закон, направленный на внесение в Лесной кодекс РФ изменений, предусматривающих упрощение порядка заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений субъектами малого и среднего предпринимательства до начала весенне-летнего сезона 2018 года заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений.

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: ИЗ ПРОШЛОГО В БУДУЩЕЕ

ЦИКЛ ЛЕКЦИЙ

ЛЕКЦИЯ 1 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: НАСЛЕДСТВО ЦЕНТРАЛИЗОВАННО ПЛАНИРУЕМОЙ И ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ .....	3
ЛЕКЦИЯ 2 ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ НА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА.....	11
ЛЕКЦИЯ 3 ЛЕСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОДЫ .....	26
ЛЕКЦИЯ 4 РЫНОЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА .....	43
ЛЕКЦИЯ 5 СТОИМОСТНАЯ ОЦЕНКА ЛЕСОВ: КОМУ НУЖНА И КАК ЭТО СДЕЛАТЬ .....	60
ЛЕКЦИЯ 6 КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕГАТИВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ, ПУТИ УСТРАНЕНИЯ .....	71

**А.П.ПЕТРОВ**  
Профессор, д.э.н.,  
Заслуженный деятель науки РФ

## ЛЕКЦИЯ 1

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: НАСЛЕДСТВО ЦЕНТРАЛИЗОВАННО ПЛАНИРУЕМОЙ И ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Лесное хозяйство как отрасль материальной сферы экономики в ее существующем виде сформировалась в результате радикальных политических преобразований, осуществленных в начале 30-ых годов прошлого века, когда в условиях полной национализации всех средств производства управление народным хозяйством было переведено на отраслевую систему. Именно тогда хозяйственная деятельность в лесу была административно разделена между двумя отраслями: лесным хозяйством и лесной промышленностью, имеющими разные цели, разные экономические отношения и социальные предпочтения, различную институциональную организацию.

Следствием сказанного стали:

- организационный и технологический разрыв процесса использования и воспроизводства лесов, призванный обеспечить единство рубок леса и последующих за ними мероприятий по лесовосстановлению и ухода за лесом. С этого времени содержание деятельности, именуемой «лесным хозяйством», стало не соответствовать определению лесного хозяйства, которое имело место в России в дореволюционный период и которое используется в странах с рыночной экономикой термином «forestry»;

- соединение в лесном хозяйстве государственных функций по управлению лесами (передача лесов в пользование, контроль и надзор) и хозяйственных функций через проведение лесохозяйственных мероприятий в сфере воспроизводства, охраны и защиты лесов,

- изъятие у лесного хозяйства в пользу бюджета лесного дохода от использования лесов, который в условиях советской экономики получил статус плановых издержек в структуре затрат лесозаготовителей.

Именно последний фактор стал определяющим в формировании экономических отношений в лесном хозяйстве, которое при отсутствии собственного дохода было переведено на сметно-бюджетное финансирование по аналогии с отраслями нематериальной сферы (образование, здравоохранение, культура).

Отсутствие дохода «разрушило» основу для экономических отношений, представляющую собой при классическом понимании «экономики» соизмерение результатов (доходов) с ресурсами (затратами).

В условиях советской экономики такое соизмерение получило название *хозяйственного расчета*, признанного на всех стадиях развития экономических отношений эффективным методом социалистического хозяйствования.

В отраслях промышленности хозяйственный расчет был основой экономических отношений в течение всего периода советской экономики,

начиная с 30-ых годов прошлого века. При этом отрасли добывающей промышленности, входящие в группу «А», получали приоритетное развитие и преференции при выделении капитальных вложений, оплате труда и создании жилищно-бытовых условий.

Государство на протяжении всего советского периода развития экономики финансово поддерживало лесозаготовительную промышленность, включенную в группу «А», через сохранение низкого уровня попенной платы за древесину, строительство лесных дорог и благоустроенных по стандартам того времени поселков, научно-техническую и кадровую поддержку.

На этом фоне контрастом выглядело развитие лесного хозяйства, получавшего бюджетное финансирование по остаточному принципу.

Неравное экономическое положение двух смежных отраслей (лесозаготовительной промышленности и лесного хозяйства) предопределило долговременные конфликты в отношениях между ними как на уровне государства, так и на низовом уровне, к сожалению не преодоленные до настоящего времени.

По мере либерализации экономической политики в 60-ых годах прошлого века объектом хозяйственного расчета стало сельское хозяйство, что позволило заменить натуральную оплату колхозников, устанавливаемую на базе трудодней, денежной, при этом средства на оплату обеспечивались получением дохода от реализации сельскохозяйственной продукции.

В 80-ых годах область хозрасчетных отношений в экономике была расширена включением в нее капитального строительства, в первую очередь, жилищного. К этому периоду времени только лесное хозяйство из числа отраслей материального производства оказалось вне сферы хозрасчетных экономических отношений.

При бюджетном финансировании в лесном хозяйстве отсутствовали общепринятые показатели для измерения результатов производства – продукция и услуги в стоимостном выражении (валовая, товарная продукция).

Оценка результатов в лесохозяйственном производстве проводилась только с использованием натуральных показателей, выражаемых годовыми объемами выполненных работ. Место себестоимости в принятой для промышленных отраслей классификации затрат занимали так называемые операционные затраты, куда включались только прямые бюджетные расходы без учета амортизации, накладных и общехозяйственных затрат.

Все сказанное выше делало невозможным определять финансовый результат хозяйственной деятельности лесхозов, выполнявших лесохозяйственные мероприятия, а следовательно, принимать

сбалансированные по экономическим, экологическим и социальным результатам решения в области лесопользования.

Негативные последствия сметно-бюджетного финансирования лесного хозяйства стали очевидными как для руководства отрасли, ее практических низовых работников, так и широкой научной общественности.

Этими последствиями были:

- перерубы расчетных лесосек по хвойному хозяйству особенно в зонах интенсивного лесопользования,
- неудовлетворительное качество выполненных лесохозяйственных мероприятий, в первую очередь, обеспечивающих лесовосстановление и уход за лесом,
- низкая производительность труда и низкий уровень ее оплаты работников, занятых в лесохозяйственном производстве,
- преобладание экстенсивных форм ведения лесного хозяйства и лесопользования, оказывающих негативное воздействие на состояние лесов в плане их продуктивности и выполнения лесами экологических функций,
- отсутствие экономических стимулов для эффективного ведения лесного хозяйства, так как бюджетное финансирование не создавало возможности оценивать деятельность лесхозов по достигнутым конечным результатам.

Осознание названных выше и других негативных последствий стало основой научной и практической дискуссии, развернувшейся на страницах журналов и газет в 70-ых и начале 80-ых годов прошлого века по вопросу экономических отношений в лесном хозяйстве.

Предметом дискуссии были следующие вопросы:

- может ли быть в лесном хозяйстве экономика при отсутствии в нем продукции и собственного дохода,
- возможно ли создать в лесном хозяйстве экономику, переводя его на хозрасчет через соизмерение доходов и расходов,
- что считать продукцией и услугами лесохозяйственной деятельности,
- какая должна быть законодательная и нормативная база, обеспечивающая внедрение хозяйственного расчета в лесном хозяйстве.

Следует отметить, что дискуссия по названным выше вопросам проходила в рамках существовавшей политической системы, не выходя за пределы теоретических положений марксистско-ленинской экономической

теории, отрицающей конкуренцию в области прав собственности, рентную экономику и рыночные механизмы.

В результате проведенной дискуссии и при непосредственном участии научных и проектных институтов Госкомлесом СССР были подготовлены материалы, создавшие основу для проведения первого и, к сожалению, последнего крупномасштабного экономического эксперимента в лесном хозяйстве в советский и постсоветский периоды его развития.

Условия для проведения названного эксперимента были подготовлены начавшейся либерализацией политической и экономической системы в стране, получившей название «перестройка». Программа действий по подготовке и реализации экономического эксперимента была определена на основании совместного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР в 1989 году приказом Госкомлеса СССР.

Объектом реализации эксперимента в лесном хозяйстве на добровольной основе стали лесхозы семи автономных республик и областей РСФСР и частично лесхозы Украины и Белоруссии.

Для реализации эксперимента были подготовлены и утверждены нормативные документы, регламентирующие:

- стандарты качества на лесохозяйственную продукцию и услуги,
- порядок установления цен на лесохозяйственную продукцию и услуги,
- процедуры приемки и оплаты лесохозяйственной продукции и услуг,
- порядок организации экономического стимулирования работников лесхозов за достигаемые результаты в их «привязке» к конечным результатам лесохозяйственной деятельности.

К сожалению, действие крупномасштабного экономического эксперимента в лесном хозяйстве было ограничено коротким периодом времени (1989-1991 гг.). Эксперимент на территории России закончился с распадом СССР, так как бывшее Министерство лесного хозяйства отказалось от его дальнейшего проведения вопреки постановлению Совета Министров РСФСР от 17.01.91 № 26 «*О совершенствовании управления лесами*», которое впервые в условиях централизованно планируемой экономики предусматривало:

- разделение функций владения и пользования лесными ресурсами,
- радикальные изменения в финансовой системе через применение в 3-5 областях экономического эксперимента по финансированию лесного хозяйства за счет средств лесного дохода.

*Оценивая результаты изложенного выше эксперимента с позиций более чем 20-летней давности следует признать, что осуществленные тогда экономические преобразования на 7 выбранных экспериментальных территориях были самыми радикальными за весь советский и постсоветский период развития лесного хозяйства. Впервые за это короткое время лесное хозяйство предстало отраслью, создающей экономические блага (продукцию и услуги), а не только потребляющую бюджетные средства.*

В этой связи следует признать, что все последующие структурные и административные реформы, включая те, которые осуществлены во исполнение Лесного кодекса 2006 г., не создали той экономической системы организации лесохозяйственной деятельности, которая была реализована в рамках проведенного эксперимента.

Определенный шаг в реформировании экономических отношений был предпринят Основами лесного законодательства 1993 года, которые передали установление платежей за древесину на корню административным районам на базе договорных рыночных цен.

Короткий период времени, когда в лесном хозяйстве плата за древесину на корню устанавливалась рынком, показал, что рыночный механизм был полностью дискредитирован практикой его применения в условиях, когда:

- лесная промышленность переживала острейший структурный и финансовый кризис, обусловленный ее приватизацией и вхождением в рыночные отношения,
- у районных администраций не было никакого профессионального опыта и знаний в управлении лесами в части обоснования рыночных цен на древесину на корню. Лесное законодательство через процедуры доступа к использованию лесов на базе прямых переговоров создало коррупционные риски, удивившие лесной доход в теневую экономику.

Следствием сказанного стало резкое снижение лесного дохода от поступления платежей за древесину на корню с доведением последнего до нулевых значений.

Дискредитация рыночного механизма установления платежей за древесину на корню ознаменовала собой начало и конец либеральных реформ в лесном хозяйстве с возвращением его в систему управления, созданную централизованно—планируемой экономикой, что было законодательно закреплено Лесным кодексом 1997 г. и Лесным кодексом 2006 г.



В настоящее время экономические отношения в лесном хозяйстве характеризуют:

1. Директивно устанавливаемые ставки платежей за древесину на корню,
2. Централизация в сфере поступления лесного дохода в бюджетную систему с его последующим распределением и доведением до субъектов Российской Федерации в виде субвенций, а до лесохозяйственных учреждений для выполнения ими лесохозяйственных мероприятий в статусе субсидий,
3. Бюджетное финансирование лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, не переданных в аренду, с оплатой ежегодно выполняемых работ,
4. Финансирование за счет средств частного бизнеса выполнения лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, переданных в аренду, при отсутствии нормативного обеспечения процедур планирования, учета и приемки законченных лесохозяйственных объектов,
5. Отсутствие системы стратегического и текущего планирования в лесном секторе, охватывающей федеральный и региональный уровни,
6. Отсутствие механизмов взаимодействия лесочетных работ с лесным планированием и как следствие определение расчетной лесосеки без учета экономической доступности лесных ресурсов.
7. Отсутствие экономических критериев для конкурсного отбора эффективных лесопользователей, основанных на соизмерении затрат и результатов с учетом фактора времени, экологических и социальных последствий.
8. Отсутствие механизмов при оценке эффективности лесохозяйственных мероприятий факторов неопределенностей и рисков.

Несовершенство существующих экономических отношений в лесном секторе, их несоответствие целям повышения эффективности использования лесоресурсного потенциала осознано на политическом уровне, что нашло отражение в *«Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации до 2030 г.»*.

Ниже приводятся по тексту названного документа те механизмы реализации государственной политики, которые должны привести к совершенствованию экономических отношений в лесном хозяйстве.

Эти механизмы следующие:

12 а) ведение норм по обеспечению долгосрочных контрактов на выполнение работ, связанных с охраной, защитой и воспроизводством лесов;

12 е) развитие системы стратегического и текущего планирования в лесном секторе экономики, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни, на основе применения программно-целевого метода, а также достаточной и достоверной информации;

12 ж) совершенствование системы платежей за пользование лесами;

13 д) переход к определению расчетной лесосеки с учетом экономической доступности лесов и их деления по целевому назначению, а также уровня развития транспортной инфраструктуры, товарной и породно-возрастной структуры насаждений;

17 г) разработка и внедрение финансово-экономических механизмов стимулирования лесовосстановления и лесоразведения, обеспечивающих непрерывность лесов и увеличение лесных территорий в многолесных районах.

В последующих лекциях будет дан анализ состояния отдельных проблем, формирующих экономические отношения в лесном хозяйстве, и будут предложены рекомендации, которые, на взгляд автора, позволят реализовать названные выше механизмы государственной политики.

## ЛЕКЦИЯ 2

# ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ НА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ценообразование на продукцию и услуги является ключевым фактором рыночной организации экономических отношений. Доказательством данного утверждения является развитие экономики Российской Федерации в постсоветский период, начиная с 1992 г., когда прежняя политическая система, основанная на централизованном директивном управлении и монополии государства в экономике, была заменена на рыночную систему, где главным регулятором экономических отношений стало рыночное ценообразование.

Либерализация цен на производственные ресурсы, товары и услуги позволила за короткий период времени превратить «экономику дефицита» в экономику потребления, провести в большинстве отраслей эффективные структурные и институциональные реформы.

Цены на продукцию и услуги в рыночной экономике приобрели много новых функций, которые отсутствовали в централизованно планируемой системе. Цены, построенные на базе спроса и предложения, наряду с выполнением фискальной функции, призваны:

1. Быть индикаторами для принятия эффективных решений в сфере производства и потребления продукции и услуг,
2. Создавать стимулы на пути производства и продвижения на рынки инновационной продукции,
3. Устанавливать барьеры на пути производства некачественной неконкурентной продукции, не обеспеченной потребительским спросом,
4. Определить границы экономической доступности освоения природных ресурсов,
5. Формировать базу для установления платежей за использование природных ресурсов, создающих финансовую основу устойчивого природопользования,
6. Регулировать производственные отношения таким образом, чтобы избежать конфликта между экономическими, экологическими и социальными целями при достижении конечных результатов в хозяйственной деятельности, а именно максимизации чистого дохода (прибыли),
7. Выполнять роль критериев при выборе форм и проектов государственно-частного партнерства, создавая баланс интересов государства и бизнеса.

Различным отраслям экономики присущи свои особенности формирования цен на их продукцию и услуги.

Особое место здесь занимают отрасли, использующие природные ресурсы, среди которых наибольшей спецификой отличается ценообразование на воспроизводимые природные ресурсы, в частности на древесные ресурсы.

Формирование цен на древесные ресурсы (древесину на корню) определяют следующие политические, экономические, экологические и социальные условия:

1. Монополия федеральной собственности на земли лесного фонда, а, следовательно, на древесину в составе растущего запаса, что значительно ограничивает возможности конкуренции как фактора, оказывающего решающее влияние на уровень и динамику цен,

2. Использование лесов в системе государственно-частного партнерства на базе договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений, что неизбежно предполагает распределение, с одной стороны, доходов, а с другой стороны, бремени затрат между публичным и частным партнерами,

3. Необходимость распределения лесного дохода от использования лесов между Российской Федерацией и ее субъектами как следствие исполнения последними переданных полномочий в сфере лесных отношений.

4. Длительный производственный цикл, обеспечивающий воспроизводство древесных ресурсов, что предполагает прогнозный учет одновременных доходов и затрат в сфере лесовыращивания, охраны и защиты лесов при ограниченных возможностях иметь достоверную информацию.

5. Инновационное развитие техники и технологии в области переработки древесины, создающее новые виды продукции в условиях неопределенности рынков их продаж и обеспеченности покупательским спросом.

6. Многоцелевое использование лесов, предполагающее распределение затрат и доходов между экономическими, экологическими и социальными результатами.

7. Коррупционные риски в лесном законодательстве, «уводящие» лесной доход от использования древесины в теневую экономику, что оказывает негативное влияние на уровень и динамику цен на лесную продукцию.

8. Нормативная база, регламентирующая затраты и доходы по всему комплексу производств в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

9. Географическое размещение лесных ресурсов и потребителей круглого леса, характеризующееся большими транспортными расходами.

10. Большие различия в таксационных характеристиках лесонасаждений, поступающих в рубку.

11. Превышение предложения древесных ресурсов в объеме расчетной лесосеки над спросом, ограничителем которого на внутреннем рынке является снижение платежеспособности населения как следствие экономического кризиса.

Все сказанное выше делает теорию и практику установления цен на древесину на корню и, соответственно, платежей за использование лесов, важнейшим элементом системы экономических отношений в лесном секторе.

Этот вывод подтверждается опытом лесопользования в зарубежных странах, где платежи за древесину на корню формируются исключительно в статусе рыночной цены.

## 2. ПЛАТА ЗА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Лесной доход в СССР в условиях централизованно-планируемой экономики был представлен платежами за древесину на корню или попенной платой.

При отсутствии продаж древесины на корню, ресурсы которой директивно распределялись по лесозаготовительным предприятиям и закреплялись в виде сырьевых баз, отсутствовала какая-либо возможность применить к установлению платежей так называемые методы «социалистического» ценообразования.

Попенная плата получила статус налога, плательщиками которого были все предприятия, заготавливающие древесину в порядке осуществления рубок главного пользования. Получателем налога была бюджетная система.

Ставки попенной платы в утверждаемом государством прейскуранте на союзном уровне были дифференцированы по:

- поясам (с учетом лесистости территории),
- разряда (расстояние вывозки),
- категориям крупности древесины,
- породам.

К уровню ставок попенной платы были безразличны как лесозаготовительные предприятия, так как попенная плата для них была плановыми издержками, покрываемыми государством, так и лесхозы, которым доход от взимания платежей не принадлежал.

Общий суммарный объем лесного дохода, устанавливаемый на базе ставок попенной платы, был на уровне бюджетных средств, направляемых на финансирование лесного хозяйства.

Приватизация лесной промышленности, осуществленная в начале прошлого века, создала новую ситуацию в лесном секторе, когда лесные ресурсы, будучи государственной собственностью, стали объектом рыночных отношений, а по сути дела товаром при заключении договоров аренды и торгов.

В этой ситуации, *Основы лесного законодательства (1993 г.) отказались от централизованного подхода к установлению платежей за лесные ресурсы, передав эти полномочия органам власти административных районов (в настоящее время муниципальным образованиям).*

Последние реализовали переданные полномочия, перейдя на взимание за использование древесины на корню лесных податей (при краткосрочном пользовании) и арендной платы (при долгосрочном пользовании), оставив те и другие в налоговом статусе.

Экономической базой формирования лесных податей и арендной платы стали договорные цены на древесину на корню, которые устанавливались при отсутствии каких-либо методических рекомендаций и нормативов руководителями и специалистами, не имеющей соответствующей квалификации и опыта.

Свободное рыночное ценообразование на древесину на корню было дискредитировано практикой его применения и уступило место прежним административным методам установления платежей.

Уже в 1994 году государство, защищая свои интересы как собственника, утверждает *«Методические рекомендации по расчету минимальных ставок лесных податей и ставок арендной платы при передаче участков лесного фонда в аренду»*, применение которых носило рекомендательный характер.

С появлением данного документа закончился короткий период рыночного ценообразования на древесину на корню, уступив место государственному администрированию. Лесной кодекс 1997 г., а затем и Лесной кодекс 2006 г. реализуют государственное администрирование платежей за древесину на корню через утверждение Правительством Российской Федерации минимальных ставок.

В настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310, утвердившее ставки платы за единицу объема древесины лесных насаждений (по основным породам).

Структура названного документа по основным входным параметрам (порода, разряд такс, крупность древесины) почти полностью повторяет

прейскурант лесных такс, применявшийся в советской экономике. Разница лишь в том, что поясное районирование заменено лесотаксовым районированием и действует другой масштаб цен.

*При этом ни одно из значений ставки платы не имеет под собой доказательной базы в виде затрат на воспроизводство лесов или эффекта в потреблении древесины разных пород и разной крупности.*

Реформирование системы платежей за древесину на корню, представленных минимальными ставками, за период с 1997 г. по настоящее время свелось:

- к постоянно вносимым на законодательном уровне изменениям в распределение лесного дохода по бюджетам (федеральному и региональному),
- к изменению правового статуса платежей.

На первоначальном этапе Лесной кодекс 1997 г. установил распределение лесного дохода в размере минимальных ставок от взимания лесных податей и арендной платы в соотношении 40 и 60% соответственно между федеральным и региональным бюджетами. На следующих этапах развития лесопользования это соотношение постоянно менялось в направлении стопроцентной передачи лесного дохода в размере минимальных ставок федеральному бюджету, но при этом оставалась возможность получать лесной доход и бюджету субъекта Российской Федерации через установление коэффициентов, повышающих минимальные ставки.

Эффективной оказалась система установления лесных податей при краткосрочном пользовании древесиной, когда часть дополнительной платы, введенная субъектами Российской Федерации, и доход в размере превышения фактической цены древесины на корню на торгах над начальной ценой, поступали расчетные счета лесхозов.

К сожалению, период, когда такая возможность увеличить лесной доход через рыночную организацию лесных отношений оказался очень коротким (1997-2001 гг.) и был заменен централизованно осуществляемым администрированием лесных платежей.

*По непонятным причинам с 2005 года платежи за пользование лесным фондом утратили свой существовавший, начиная с 30-ых годов прошлого века, налоговый статус.* Администратором по их сбору вместо налоговых органов стало Федеральное агентство лесного хозяйства и его территориальные органы.

Ситуация с администрированием платежей в части их сбора значительно усложнилась, когда Лесной кодекс 2006 г. передал полномочия по управлению использованием лесов органам государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации, упразднив лесхозы и федеральные органы в сфере лесных отношений в субъектах Российской Федерации в качестве администраторов лесных платежей.

В настоящее время эту работу выполняют органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере лесных отношений, собирая лесной доход для федерального бюджета, и, как показывает статистика недоимок, делают это без должного энтузиазма.

Какие уроки следует извлечь из существующей практики платежей за древесину на корню?

Эти уроки следующие.

1. Объем лесного дохода от взимания платежей за древесину на корню, поступающий в бюджетную систему, не возмещает расходы бюджета на лесопользование и ведение лесного хозяйства.

2. Аукционный доступ к использованию лесов создал большое количество коррупционных рисков и оказался не способным обеспечить рост среднего размера платы за древесину на корню.

3. Существующие ставки платы за м3 древесины на корню не имеют под собой расчетных обоснований, «увязывающих» их размер, как затратами на воспроизводство лесов, так и с эффектом в потреблении древесины.

4. Существующая система распределения лесного дохода между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации не стимулирует эффективное исполнение последними переданных полномочий по организации лесопользования.

5. Низкий уровень платы за древесину на корню ставит «экономические» барьеры на пути инновационного развития отраслей по переработке древесины за счет внедрения безотходных технологий с использованием всех образующихся отходов.

6. Административное установление платы за древесину на корню снижает возможности для реализации государственно-частного партнерства в режиме постоянного диалога между государством и бизнесом.

Дело в том, что в рыночной экономике именно цена является главным объектом переговорного процесса между государством и бизнесом, в котором реализуется баланс их интересов.

Решение задачи по совершенствованию ценообразования не может быть решено революционным путем по принципу все и сразу. Необходимы последовательные шаги, условия для которых создаются изменениями в лесном законодательстве.

### 3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 28.12.2013 № 415-ФЗ СОЗДАЕТ УСЛОВИЯ ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЦЕН НА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ

Федеральный закон № 415-ФЗ об учете древесины и сделок с ней кардинально меняет систему правовых отношений между государством и частным бизнесом в сфере использования древесных ресурсов.

Федеральный закон ввел:

- а) сортиментацию заготовленной древесины лесопользователем,
- б) единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней (ЕГАИС),
- в) представление органами государственной власти субъектов РФ в ЕГАИС основных сведений, содержащихся в:
  - договорах аренды лесных участков,
  - договорах купли-продажи лесных насаждений,
  - договорах о предоставлении лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование,
  - лесных декларациях,
  - отчетах об использовании лесов,
- г) представление в ЕГАИС юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем декларации о сделке с древесиной,
- д) оформление собственником древесины сопроводительного документа при транспортировке древесины всеми видами транспорта.

При реализации федерального закона № 415-ФЗ по всем приведенным выше направлениям *создается парадоксальная экономическая ситуация в сфере экономических отношений при использовании лесов*, когда:

- учитывается и контролируется государством фактически заготовленная древесина в составе сортиментов круглого леса, определяющих их целевое конечное потребление (пиловочник – производство пиломатериалов, балансы – производство целлюлозы, фанерный краж – фанерное производство),
  - оплата за заготовленную древесину производится на основании данных, полученных в результате лесочетных работ и содержащих таксационные (порода, крупность древесины) и эксплуатационные (расстояние вывозки) характеристики растущих насаждений, направляемых в рубку.

Парадокс данной ситуации неизбежно выразится в большой разнице в объеме учтенных в сортиментной структуре круглых лесоматериалов и в

объеме отведенных в рубку лесонасаждений, при этом сохраняются существующие коррупционные риски и, как следствие, условия для нелегальных заготовок и нелегального оборота древесины.

В то же время учет древесины и сделок с ней создает другую информационную базу для установления платежей за древесину на корню, представленную показателями, характеризующими рынок круглого леса (сортиментная структура, географическое размещение, степень монополизации и т.п.).

Наличие данных, характеризующих рынок круглого леса, позволит заменить существующий административный подход к установлению платежей другим рыночным подходом, при котором плата за древесину на корню будет формироваться как рыночная цена названного выше ресурса.

Учитывая существующую монополизацию рынка круглого леса крупными интегрированными лесопромышленными компаниями, возникает необходимость в увязке этого рынка с рынком конечной лесной продукции (пиломатериалы, фанера, бумага, картон и т.п.), где предложение названной продукции должно быть обязательно сбалансировано со спросом на внутреннем и экспортном рынках. При этом особое внимание должно быть уделено оценке платежеспособного спроса на лесопroduкцию на внутреннем рынке, зависящего от величины и структуры доходов населения.

*Таким образом лесной сектор получает реальные возможности сделать первый шаг на пути реформирования лесных платежей, перейдя к их установлению на базе рыночных цен на заготовленные и учтенные сортименты круглого леса.*

Формирование платежей на базе рыночных цен за древесину на корню в разрезе сортиментов является повсеместной практикой во всех странах с развитой рыночной экономикой при том, что существуют значительные различия в подходах к ценообразованию в зависимости от форм собственности на лес.

Для Российской Федерации в этом плане наиболее поучителен опыт провинций Канады, где государственные леса находятся в собственности провинций, а их использование осуществляется в форме лицензионных соглашений на базе государственно-частного партнерства.

#### 4. ОПЫТ ПРОВИНЦИИ БРИТАНСКАЯ КОЛУМБИЯ (КАНАДА) В УСТАНОВЛЕНИИ ПЛАТЫ ЗА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ\*

Подходы к установлению платы за древесину на корню в провинции Британская Колумбия менялись в зависимости от институциональной организации использования лесов в системе долгосрочных лицензионных соглашений. На этом пути были три этапа:

1. Период экстенсивного освоения лесных ресурсов вплоть до начала 60-ых годов прошлого века. Плата за древесину на корню была налоговым сбором, размер которого устанавливался на аукционе в процедурах, аналогичных тем, которые в настоящее время применяются в Российской Федерации.

Негативными результатами данного подхода стали коррупционные риски, выражающиеся в сговоре участников аукционов, что приближало аукционный бонус (превышение фактической ставки над ее базовой величиной) к нулевому значению.

2. На этапе освоения лесных ресурсов интегрированными компаниями, соединяющими лесозаготовки и деревопереработку (60-80-ые годы прошлого века) цена за древесину на корню устанавливалась на базе так называемой остаточной стоимости дифференцированно по сортиментам.

В теоретических работах по ценообразованию метод установления цены по остаточной стоимости получил название рентного подхода.

Цены на древесину на корню по сортиментам устанавливались по результатам переговорного процесса и утверждались ежемесячно правительством провинции. Утвержденные цены обеспечивали внесение следующих платежей:

- поступления в муниципальные бюджеты в размере, одинаковом для всех сортиментов,
- дифференцированные по сортиментам отчисления в фонд воспроизводства лесов, создаваемый при органе управления лесами провинции,
- отчисления в бюджетную систему провинции.

Практическое применение подхода к установлению попенной платы на базе остаточной стоимости показало:

- большую трудоемкость работ при получении от владельцев лицензий коммерческой информации о ценах и затратах несмотря

\* Подробнее об этом в статье А.П.Петрова «Россия-Канада: с лесным счетом». Журнал «Дерево.RU» № 4-5, 2015 г.

на то, что обязанность предоставлять такую информацию на конфиденциальной основе установлена законодательством,

- склонность владельцев лицензий предоставлять недостоверную информацию с завышением затрат на заготовку и переработку древесины,
- стремление владельцев лицензии признать их затраты уникальными, не подлежащими корректировке,
- большие трудности при планировании дохода от взимания попенной платы из-за влияния непредсказуемых факторов.

3. Все это заставило Министерство лесов провинции, начиная с 1999 года, перейти на новую рыночную модель установления попенной платы, основанную на ценах аукционных продаж древесины.

В отличие от аукционных процедур, которые были на первом этапе, правительство провинции создало специальную государственную организацию по продаже древесины на аукционах «BC Timber Sales», не подчиненную Министерству лесов.

Эта организация проводит продажу древесины по лицензионным соглашениям, объектом которых являются только объемы заготовленной древесины без ответственности владельцев лицензий вести какую-либо хозяйственную деятельность.

На базе информации, полученной независимой организацией, разработана экономико-математическая модель попенной платы, основанная на корреляционной зависимости попенной платы в разрезе сортиментов от факторов, ее определяющих.

Полученные методом моделирования ставки попенной платы распространяются на все виды лицензионных соглашений, объектом которых являются лесные земли с ответственностью владельцев лицензий вести лесное хозяйство и создавать объекты лесной инфраструктуры.

Годовой размер попенной платы, вносимой владельцем лицензии в бюджет провинции, определяется как разность между лесным доходом в виде произведения ставки платы на фактический объем заготовки древесины и нормативными затратами на выполнение лесохозяйственных работ и создание объектов лесной инфраструктуры.

Исходя из сказанного длительный период развития формирования платежей за древесину на корню в Британской Колумбии привел к замене административных методов рыночными, позволяющими балансировать интересы государства и частного бизнеса.

## 5. РЫНОЧНАЯ МОДЕЛЬ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЛАТЫ ЗА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

Рыночная модель установления платы за древесину на корню\* базируется на следующих положениях, устанавливаемых законодательными или нормативными актами.

1. Попенная плата является рыночной ценой древесины на корню, которая формируется с учетом спроса и предложения на круглые лесоматериалы в разрезе сортиментов и конечную лесопroduкцию, соответственно защищая интересы государства и бизнеса.

2. Рыночная цена древесины на корню устанавливается для базовых сортиментов круглого леса в системе двух пределов:

- верхнего, защищающего интересы частного бизнеса,
- нижнего, защищающего интересы государства как собственника лесов.

3. Верхний предел рыночной цены определяется эффектом в сфере потребления древесины в том направлении, которое следует из названия сортимента (производство пиломатериалов при использовании пиловочника, производство целлюлозы и бумажной массы – переработка балансов и т.п.).

4. Верхний предел цены для каждого сортимента определяется остаточной стоимостью (или рентным доходом) в расчете на кубометр древесины, образующейся при вычитании из рыночной цены конечной продукции (например, пиломатериалов) нормативных затрат на переработку древесины и ее заготовку, транспортных расходов по доставке сырья от мест его заготовки по до пункта потребления, нормативной прибыли в производствах по заготовке и переработке древесины.

5. Нормативная прибыль устанавливается в процентном отношении к удельной капиталоемкости производства по заготовке и переработке древесины исходя из нормативного срока окупаемости инвестиций в лесном секторе. Нормативная прибыль гарантирует бизнесу воспроизводство привлекаемых производственных ресурсов (капитала, труда), занятых в производстве продукции, а также в создании и развитии транспортной и социальной инфраструктуры.

6. Нижний предел рыночной цены за древесину на корню обусловлен нормативными затратами на лесопользование, охрану и защиту лесов, проведение лесохозяйственных работ, имеющих место на федеральном уровне.

\* Далее будет принят термин «попенная плата», используемый в международной практике

Дифференциация нижнего предела цены по сортаментам должна иметь место только при целевых формах организации лесопользования (например, выращивание балансовой древесины).

При освоении лесных ресурсов без ориентации на целевые формы ведения лесного хозяйства нижний предел цены принимается в значении, одинаковом для всех сортиментов.

7. Попенная плата на уровне нижнего предела цены древесины на корню должна иметь статус налога, поступающего в федеральный бюджет. Размер попенной платы в статусе федерального налога устанавливается в рублях за плотный кубометр древесины без какой-либо дифференции по сортаментам и породам.

8. Попенная плата на уровне верхнего предела цены устанавливается:

- либо в полном соответствии с расчетной величиной (пункт 4),
- либо в значении меньшем, чем расчетная величина цены для того, чтобы предоставить бизнесу дополнительные стимулы (в дополнение к нормативной прибыли (пункт 5)).

9. Разница между попенной платой в размере верхнего предела цены и попенной платой в размере нижнего предела цены должна иметь статус налога субъекта Российской Федерации с дифференциацией по сортаментам.

Этот региональный налог должен создать финансовые средства, направленные на:

- создание и развитие транспортной и социальной инфраструктуры,
- воспроизводство, охрану и защиту лесов на лесных участках, поступающих в рубку,
- интенсификацию использования и воспроизводства лесов в регионе,
- стимулирование спроса на лесопroduкцию на внутреннем рынке,
- научное и кадровое обеспечение лесного сектора.

10. Альтернативой стопроцентному перечислению разницы между верхним и нижним уровнями попенной платы в региональный бюджет может стать создание целевого фонда воспроизводства лесов субъекта Российской Федерации, выполняющего задачи, аналогичные тем, которые представлены в п.9.

11. Ставки попенной платы верхнего и нижнего уровня утверждаются Правительством Российской Федерации с дифференциацией по субъектам Российской Федерации. Ставки попенной платы пересматриваются ежегодно в процедурах, установленных нормативными актами.

12. Аналитическую работу по сбору и обработке необходимой информации для обоснования ставок попенной платы, подготовку предложений по их величине выполняют субъекты Российской Федерации. Для этой цели в субъекте Российской Федерации создается комиссия по нормативному регулированию лесных отношений, к компетенции которой относится ценообразование и установление платы за лесные ресурсы.

В комиссию входят в установленном количестве представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти в сфере лесных отношений субъектов Российской Федерации, частного бизнеса, экологических и природоохранных организаций.

13. Рыночная модель установления попенной платы позволяет реализовать новый подход к определению попенной платы, основанный на оплате объема фактически заготовленных учетных сортиментов круглого леса.

Арендная плата будет состоять из двух составляющих:

- разовый платеж за получение права взять в аренду лесной участок,
- текущий годовой платеж за объем фактически заготовленных и учетных сортиментов.

14. Разовый платеж в составе арендной платы вносится арендатором лесного участка в федеральный бюджет в сумме, равной произведению площади лесного участка как объекта договора аренды на утверждаемую Правительством РФ ставку налога, устанавливаемого на основании нормативного документа, регулирующего земельные отношения.

Внесение разового платежа должно предварять заключение договора аренды лесного участка.

15. Текущий платеж в составе арендной платы вносится в федеральный и региональный бюджеты так, как установлено в пп.7 и 9.

Сумма арендной платы в годовом измерении в качестве текущего платежа определяется как произведение ставок попенной платы верхнего и нижнего уровня на фактический объем заготовленных и учетных сортиментов.

16. Условиями договора аренды может быть предусмотрено увеличение ставок попенной платы при определении текущего платежа в качестве штрафной санкции как следствие невыполнения арендатором лесного участка заданий по объему освоения лесов в части заготовки древесины. Применение такого рода штрафных санкций позволит нормализовать лесопользование в соответствии с заключенными договорами аренды и лесным планом субъекта Российской Федерации.



## 6. ЧТО НУЖНО СДЕЛАТЬ ДЛЯ ПЕРЕХОДА НА РЫНОЧНУЮ МОДЕЛЬ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЛАТЫ ЗА ДРЕВЕСИНУ НА КОРНЮ

В первую очередь, должна быть проявлена руководством страны политическая воля к изменению экономических отношений в лесном секторе исходя из осознания необходимости его приоритетного развития.

Должен быть принят специальный федеральный закон, создающий экономические основы государственно-частного партнерства в лесном секторе, где вопросы ценообразования должны занять доминирующее место.

Переход от административного ценообразования на древесину на корню к рыночному потребует длительной подготовки (от трех до пяти лет), в процессе которой:

- должна быть создана нормативная база для оценки затрат и доходов по всему комплексу производств, превращающих древесину на корню в конечную лесопroduкцию,
- подготовлены кадры специалистов в области ценообразования в лесном секторе,
- осуществлены пилотные региональные проекты по формированию и использованию лесного дохода при различных формах государственно-частного партнерства в лесном секторе.

Правительство Российской Федерации должно утвердить Методические положения по установлению попенной и арендной платы на базе рыночного ценообразования на древесину на корню, где должны быть регламентированы действия федеральный и региональных органов государственной власти по установлению, взиманию и использованию лесного дохода от взимания лесных платежей.

Названными выше мероприятиями будет обеспечена реализация механизма под названием *«совершенствование системы платежей за пользование лесами»*, установленного «Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Российской Федерации до 2030».

## ЛЕКЦИЯ 3

# ЛЕСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОДЫ

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ключевая роль в системе управления экономикой в целом, отдельными отраслями и хозяйственными субъектами принадлежит планированию. Организацию планирования, его правовой статус во многом предопределяет политическая система, устанавливающая на законодательном уровне:

- права собственности на все производственные ресурсы,
- взаимоотношения хозяйствующих субъектов и граждан с государственными институтами,
- условия для реализации конституционных прав и свобод граждан,
- экологические и социальные условия для устойчивого развития экономики.

Как показывает зарубежный и отечественный опыт, планирование как инструмент управления вне зависимости от политической системы должно базироваться на следующих общих положениях:

### 1. Сбалансированность планов как инструментов для принятия управленческих решений по:

- а) целям и способам их достижения,
- б) результатам и ресурсам.

В любом плане должны быть представлены:

– *выходные (целевые) показатели*, определяющие конечные цели и результаты управления. Набор целевых показателей устанавливается теми приоритетами, которые определяют развитие экономики, ее отдельных отраслей и производств.

Через целевые показатели должно осуществляться взаимодействие планирования на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях.

– *входные (ресурсные) показатели*, позволяющие оценить возможность достижения заявленных в управлении целей. Именно через сравнение входных (ресурсных) и выходных (целевых) показателей реализуется главный принцип планирования – сбалансированность планов. На этом направлении возможны два подхода, когда:

- а) выходные (целевые) показатели задаются директивно и в случае их невыполнения постоянно корректируются.

Данный подход был положен в основу организации планирования в условиях политической системы в бывшем СССР, получившей название «централизованно планируемая экономика».

б) входные (целевые) показатели базируются на приоритетах использования ресурсов, что обеспечивается разработкой планов в системе

различных вариантов (сценариев) с использованием механизма «обратной связи».

### 2. Адресность плановых заданий по достигаемым целям (результатам)

Планирование должно доводить входные и выходные показатели до исполнителей в виде заданий, обязательных для исполнения. В этом отношении планы должны отличаться от прогнозов где показатели формируют тренды, изменения которых не являются результатами управленческих решений.

При отсутствии обязательности исполнения плановых заданий планирование нельзя квалифицировать как управленческое решение.

### 3. Временные параметры планирования

Сроки или горизонты планов определяются:

– *наличием неопределенностей и рисков*, сопровождающих реализацию плановых решений и возрастающих с увеличением срока действия планов.

Неопределенности создаются на макроэкономическом и отраслевом уровнях такими факторами как состояние внутреннего и экспортного рынков по отношению спроса и предложения на продукцию, стабильность финансовой системы, уровень инфляции, возможность привлечения бюджетных и кредитных ресурсов.

Факторами риска являются неквалифицированный менеджмент в управлении производственными и финансовыми ресурсами, а также последствия, вызванные вероятностными событиями природного, техногенного и политического характера.

– *соотношением в экономике частного и государственного секторов*, так как привлечение бюджетных средств в качестве входных ресурсов налагает большие ограничения на сроки планов в направлении приведения их к срокам бюджетного проектирования,

– возможностями контроля и оценки результатов осуществления плановых мероприятий.

При длительных сроках планов такие возможности будут ограничены, что, в конечном счете, приведет к неэффективному использованию финансовых и производственных ресурсов, и, как следствие, к отсутствию своевременной «обратной связи».

### 4. Достоверность привлекаемой для разработки планов информации

Показатели плана могут быть адресными заданиями только в том случае, когда существуют как возможности предоставления достоверной информации, так и методы контроля за этим процессом. Это требование ограничивает

количество входных и выходных показателей за счет исключения из их перечня тех, где количественная мера заменяется качественной или просто экспертной оценкой.

Информация для расчета любого входного и выходного показателя должна быть доступной, предусмотренной существующими формами статистической или оперативной отчетности. Планирование не должно претендовать на предоставление ему какой-либо эксклюзивной дополнительной информации из источников, не подлежащих контролю.

Особое место в системе информации должны занимать экономические нормативы, создаваемые на научной основе и подлежащие утверждению органами государственной власти в сфере экономического регулирования.

Планированию, базирующемуся на приведенных выше общих положениях, присущи отраслевые особенности, обусловленные многообразием факторов, действующих в политической, экономической, экологической и социальных сферах.

*Лесной сектор как объект планирования характеризуют:*

1. Сохраняющееся на федеральном уровне до настоящего времени отраслевое управление с ответственностью разных органов государственной власти за развитие, с одной стороны, лесного хозяйства, с другой стороны, лесной промышленности как следствие политических решений (лекция 1).

2. Осуществленная Лесным кодексом 2006 г. децентрализация государственной власти в сфере лесоправления, обусловленная передачей на уровень субъектов Российской Федерации основных управленческих решений в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов при сохранении монополии федеральной собственности на земли лесного фонда.

3. Многоцелевое использование лесов, при котором подготовка и принятие плановых решений неизбежно происходит в условиях конфликтности экономических, экологических и социальных интересов.

4. Особое положение лесной продукции на внутреннем рынке, где объемы ее потребления в сильнейшей мере в сравнении с продукцией других отраслей (продовольственные товары, одежда, обувь и т.п.) и услуг нематериальной сферы (медицина, образование и т.п.) зависят от дохода населения, т.е. от платежеспособного спроса.

5. Размещение на огромной территории разнообразных по качеству лесных ресурсов в условиях, когда их значительная часть удалена от сложившихся центров потребления лесопродукции на внутреннем и экспортном рынках.

6. Отсутствие признания на политическом уровне тех приоритетов, которые смогли бы повысить конкурентоспособность лесных отраслей, использующих воспроизводимые ресурсы в сравнении с другими отраслями (добыча нефти и газа, металлургия и т.п.).

Названные выше особенности делают лесное планирование ключевым фактором в создании и развитии в стране устойчивого лесоправления.

## 2. ЛЕСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ОПЫТ И УРОКИ

### *2.1. Планирование в условиях советской экономики*

Развитие лесного сектора в бывшем СССР было подчинено законам плановой экономики, согласно которым задания по всему комплексу показателей доводились до предприятий через систему текущих и перспективных планов.

Научное обеспечение системы народнохозяйственного планирования обеспечивали специализированные научные и проектные подразделения Госплана СССР, Госпланов союзных республик, институты АН СССР и огромное количество отраслевых научных и проектных организаций.

Достаточно сказать, что вопросами планирования в отраслях лесного комплекса были заняты более 30 отраслевых и проектных организаций, находившихся в ведомственном подчинении отраслевых министерств.

К достижениям лесного планирования в советский период следует отнести:

- создание нормативной базы, позволявшей устанавливать текущие затраты и капитальные вложения для действовавших и вновь строившихся предприятий,

- схемы транспортного освоения лесов в многолесных районах путем развития сети лесных дорог при строительстве новых лесозаготовительных и деревоперерабатывающих предприятий,

- генеральные схемы развития и размещения лесопромышленных производств в рамках перспективных планов развития территорий, включая «теорию и практику» создания лесных комплексов,

- экономико-математические модели оптимизации развития и размещения лесопромышленных производств.

К сожалению, планированию как инструменту управления не удалось решить многие проблемы развития лесного сектора по политическим причинам, не создавшим соответствующих экономических стимулов для выполнения плановых заданий. Но при этом именно планирование позволило

советской экономике длительное время успешно функционировать до тех пор, пока была возможность использовать факторы экстенсивного развития.

Методы планирования, разработанные советской экономической наукой, получили высокую оценку со стороны зарубежных специалистов, успешно применивших их на практике при разработке отраслевых балансов продукции, и оптимизации территориальной организации лесопромышленного производства.

## 2.2. Лесное планирование в условиях переходной экономики

К сожалению, в условиях переходной экономики Российская Федерация неэффективно распорядилась тем опытом, который был накоплен в сфере использования планирования в качестве инструмента управления народным хозяйством.

Планированию была незаслуженно предъявлена вина за крах политической системы и государства, создавшего централизованно планируемую экономику при отрицании целого ряда фундаментальных экономических теорий, положенных в основу рыночных отношений. Отказ от планирования в качестве инструмента управления экономикой можно оправдать лишь тяжелейшим структурным и финансовым кризисом, который сопровождал развитие большинства отраслей в начале 90-ых годов прошлого века.

При нестабильном финансовом положении, высоких уровнях инфляции, отсутствии бюджетных и кредитных ресурсов разработка и реализация долгосрочных планов развития отраслей и производств не имели большого практического значения.

Негативные последствия структурного и финансового кризиса наиболее негативно проявились в лесном секторе в силу следующих причин:

- не востребованность лесной продукции на внутреннем рынке вследствие резкого сокращения доходов населения,
- потеря экспортных рынков при демонаполизации внешней торговли,
- разрушение хозяйственных связей между поставщиками и потребителями лесной продукции, ранее устанавливаемых директивным планированием и фондируемым распределением материальных ресурсов,
- торопливо и не всегда умело проведенная приватизация лесопромышленных предприятий при сохранении лесного хозяйства в государственном секторе.

Осуществленный в 1998 году дефолт национальной финансовой системы создал благоприятные условия для развития отраслей лесного сектора, в первую очередь тех, продукция которых поставлялась на экспорт. С этого времени вплоть до финансового кризиса 2008-2010 гг. для всех отраслей лесного сектора были характерны высокие темпы роста объемов производства, соизмеримые с темпами роста валового внутреннего продукта. Все это открыло перед лесным сектором возможность перевода его развития на планируемую и прогнозируемую основу.

Именно «эйфория высоких темпов» развития лесного сектора инициировала процесс подготовки и утверждения документа стратегического планирования под названием *«Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.»*.

Данный документ был подготовлен при отсутствии законодательных актов на федеральном уровне, устанавливающих место планирования в управлении экономикой. Этим обстоятельством в определенной мере можно объяснить тот факт, что стратегия развития лесного комплекса не получила одобрения на уровне Правительства РФ, а была утверждена совместным приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 30.10.2008 № 248/482.

Практика развития лесного сектора в последующие годы показала, насколько плановые оценки оказались достоверными и обоснованными.

Стратегия развития лесного комплекса не выдержала первого испытания, которое преподнес ей структурный и финансовый кризис 2008-2010 гг., когда объемы производства продукции снизились в таком размере, который не был предусмотрен ни одним из предложенных сценариев.

С этого времени стратегия потеряла свое главное назначение – создание ресурсообеспеченных ориентиров для инновационного развития отраслей лесного сектора с учетом объективно существующих неопределенностей и рисков.

В настоящее время действие этого документа практически прекращено введением в практику долгосрочного планирования других документов, утвержденных Правительством РФ, в частности государственной программы развития лесного хозяйства Российской Федерации до 2020 г.

Для того, чтобы сделать стратегическое планирование развития лесного сектора на федеральном уровне результативным инструментом управления, необходимо извлечь уроки из опыта разработки и реализации несостоявшейся стратегии развития лесного комплекса.

Эти уроки следующие:

1. Заявленные цели не имели под собой гарантированного ресурсного обеспечения, в первую очередь, в части инвестиций.

2. Предложенные сценарии развития не имели под собой надлежащих обоснований в части оценки спроса на продукцию на внутреннем и экспортном рынках с учетом неопределенностей и рисков,

3. В стратегии без должного обоснования были пролоббированы приоритеты развития целлюлозно-бумажной промышленности без учета «революционных» изменений, происходящих на рынках сырья для производства волокнистых материалов и биоэнергии.

4. Цели развития лесного сектора и методы их достижения приняты в предположении неизменности экономических отношений и институциональной организации лесного сектора, которые установлены Лесным кодексом 2006 г.

В определенной мере названные уроки были учтены при подготовке проекта «Прогноза развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 г.», выполненного по заказу и при участии ФАО ООН (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) в 2012 г.

Документ был разработан на базе методических рекомендаций, используемых ФАО при подготовке региональных прогнозов развития лесного сектора.

Главной новизной прогноза стало планирование с ориентацией лесного сектора на спрос на лесопroduкцию на внутреннем и экспортном рынках, представленный экспортными оценками с количественной мерой.

Сценарии развития лесного сектора были сформированы при балансе целей и ресурсов, но, к сожалению, при отсутствии гарантий на поступление последних.

Специальному рассмотрению подлежали вопросы взаимодействия лесного сектора с охраной природы и с таким глобальным явлением как изменение климата.

Прогноз развития лесного сектора, выполненный с участием ФАО, получил признание на международном уровне, но не сдал официальным документом стратегического планирования в Российской Федерации, так как его разработка не была заказана федеральными органами государственной власти.

Из сказанного выше очевидно, что лесное планирование на федеральном уровне за исключением государственной программы развития лесного хозяйства до настоящего времени не получила правового статуса. В то же время лесное планирование на уровне субъектов Российской Федерации введено в

правовое поле Лесным кодексом 2006 г., где статьей 85 документом лесного планирования назван лесной план субъекта Российской Федерации.

Статья 86 следующим образом установила назначение лесного планирования: *«В лесном плане субъекта Российской Федерации определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения».*

Именно названным положением органы законодательной власти ограничили свою ответственность за содержание лесного планирования, передав разработку состава лесного плана и порядка его подготовки Правительству Российской Федерации.

У Правительства Российской Федерации были варианты либо сделать лесной план региональной программой развития лесного сектора, ориентированной на удовлетворение спроса на лесопroduкцию на лесных рынках, либо представить план в виде информационной базы о состоянии лесных ресурсов в формате регионального лесостроительного проекта.

В силу разного рода причин *«Положение о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации»*, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24.04.07 № 246, реализовало второй подход, превратив лесной план в региональный лесостроительный проект.

Об этом свидетельствует и типовая форма лесного плана, утвержденная приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 05.10.2011 № 423, где преобладающей информацией являются показатели о состоянии лесов и объемах их использования.

Срок планирования установлен 10 лет, исходя из понимания лесного плана как итогового документа, обобщающего информацию, содержащуюся в лесохозяйственных регламентах.

***Восьмилетний период применения лесных планов субъектов Российской Федерации показал их полную несостоятельность в решении задач, поставленных государством в плане повышения эффективности лесного сектора.***

*Во-первых*, лесные планы не создали надежных экономических ориентиров для инновационного развития отраслей по использованию лесных ресурсов. Планирование объемов производства лесной продукции с ориентацией только на достижение максимальных показателей освоения расчетной лесосеки в ряде районов привело к появлению на практике большого количества инвестиционных проектов, не обеспеченных как инвестиционными ресурсами, так и рынками сбыта производимой продукции.

Несостоятельность и даже некий авантюризм такого планирования иллюстрируется «обещаниями» лесных планов в их совокупности по всей стране ввести в действие за десять лет 18 вновь построенных или модернизированных целлюлозно-бумажных предприятий. До конца действия лесных планов остается два года: не только «обещания» не выполнены, но и не дана на федеральном уровне оценка несостоятельности существующих методов лесного планирования.

Осознание органами государственной власти субъектов Российской Федерации невозможности выполнить первоначально установленные лесным планом задания по объемам лесозаготовок, строительству дорог, проведению лесохозяйственных мероприятий привело к постоянному пересмотру плановых показателей в сторону их снижения.

Такая практика стала повсеместной и получила негласное одобрение со стороны органов федеральной государственной власти в сфере лесных отношений.

В ряде субъектов Российской Федерации с пониманием несостоятельности лесных планов в качестве инструментов управления разработаны и действуют региональные программы (стратегии) развития лесного сектора, создающие экономические и социальные ориентиры в освоении лесов.

*Во-вторых*, лесные планы не стали тем инструментом, который можно использовать для оценки эффективности исполнения субъектами Российской Федерации переданных им полномочий. Этот факт был осознан федеральными органами исполнительной власти в сфере лесных отношений через появление постановления Правительства Российской Федерации от 06.03.12 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

Совокупность из 28 предложенных критериев по своей сути призвана восполнить те показатели, которые в настоящее время отсутствуют в региональных лесных планах.

*В-третьих*, лесные планы субъектов Российской Федерации оказались не интегрированными в федеральную стратегию развития лесного сектора как по входным и выходным показателям, так и по срокам их достижения.

На уровне Российской Федерации отсутствует система мониторинга за результатами исполнения субъектами Российской Федерации заданий лесных планов и как следствие отсутствуют механизмы для привлечения к

ответственности лиц, виновных за разработку и утверждение некачественных лесных планов.

*В-четвертых*, лесные планы субъектов Российской Федерации были разработаны на условиях конкурса с привлечением в ряде случаев организаций, не имеющих профессионального опыта в сфере лесного планирования при отсутствии надлежащей нормативной базы, имевшей место в советском планировании и утраченной в постсоветское время.

О не востребованности лесных планов субъектов Российской Федерации как инструмента лесопользования свидетельствует и тот факт, что за весь период применения лесных планов в статьи 85 и 86 Лесного кодекса не было внесено ни одной поправки.

На практике это означает: есть документ, исполнение которого не обязательно.

### 3. ЛЕСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: КАК ВЫПОЛНИТЬ ТРЕБОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 172-ФЗ

#### 3.1. Общие положения

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» создает правовое поле для организации лесного планирования на федеральном и региональном уровне.

Федеральный закон установил:

- основные понятия, используемые в стратегическом планировании,
- полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования,
- систему стратегического планирования, включающую принципы, задачи, участников, полномочия последних, процедуры обсуждения проектов документов и их регистрации,
- документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне,
- отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации,
- документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне,
- документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках ценополагания на уровне субъекта Российской Федерации,
- государственные программы субъекта Российской Федерации,

– документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования,

– мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Анализ представленных федеральным законом документов стратегического планирования позволяет предложить для осуществления лесного планирования следующие виды планов:

– *на федеральном уровне – отраслевую стратегию развития лесного сектора с периодом времени, не превышающим периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации.*

Этот документ может быть основой для разработки государственных программ Российской Федерации и ее субъектов, схем территориального планирования, а также плановых документов государственных корпораций.

Отраслевая стратегия подлежит утверждению Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией в течение года с даты утверждения стратегии национальной безопасности или стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

– *на уровне субъекта Российской Федерации – государственную программу развития лесного сектора, основанную на базе стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.*

Государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегией социально-экономического развития макрорегионов на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

### *3.2. Стратегия развития лесного сектора Российской Федерации: подходы к ее разработке*

Структура документа должна быть подчинена задачам реализации «Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Российской Федерации до 2030 г.», утвержденной Правительством Российской Федерации в 2013 году.

Федеральная стратегия должна предложить мероприятия по реализации принятых Основами государственной политики механизмов по следующим направлениям:

– совершенствование лесного и смежного законодательства,

– интенсификация использования и воспроизводства лесов,

– развитие внутреннего рынка лесобумажной продукции, включая стимулирование производства потребительских товаров и формирование рынка экосистемных услуг в области леса,

– повышение конкурентоспособности российской лесной промышленности, в том числе путем увеличения производства лесобумажной продукции с высокой добавленной стоимостью, максимального удовлетворения потребностей внутреннего рынка высококачественной конкурентоспособной продукцией лесопереработки российского производства и увеличение ее экспорта,

– повышение эффективности охраны лесов от пожаров, защиты лесов от вредителей, болезней и других неблагоприятных факторов, а также от незаконных рубок,

– повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов на землях различного целевого назначения,

– сохранение экологического потенциала лесов,

– повышение научно-технического, технологического и кадрового потенциала лесного сектора экономики,

– формирование условий для участия граждан в принятии решений в области лесных отношений.

*По всем приведенным, а возможно, и другим направлениям мероприятия должны быть адресны с указанием исполнителей, сроков исполнения и достигаемых результатов.*

Для минимизации рисков и неопределенностей целесообразно формировать мероприятия на многовариантной основе, при этом сценарии должны различаться не только выходными (целевыми) показателями, но и институциональной организацией лесного сектора (например, организация концессионного лесопользования или приватизация лесов).

Главной задачей федеральной стратегии развития лесного сектора должно стать установление отраслевых (что делать?) и региональных (где делать?) приоритетов.

*Решение данных задач возможно только на федеральном уровне и не должно быть отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

Только установив отраслевые приоритеты, можно создать эффективную структуру лесопромышленного производства по соотношению в нем различных отраслей и производств, что, в конечном счете, приведет к эффективной структуре потребления древесины.

*Федеральная стратегия должна признать структуру лесопромышленного производства и структуру потребления древесины важнейшими выходными (целевыми) показателями, подлежащими мониторингу и контролю.*

Существующее распределение лесных ресурсов по территории страны наряду с оценкой отраслевых приоритетов требует принятия решений по эффективному размещению отраслей и производств по макрорегионам и субъектам РФ. Эти решения должны найти место в стратегии развития лесного сектора через установление региональных приоритетов с представлением результатов в формате генеральной схемы размещения отраслей лесной промышленности по аналогии, как это делалось в советской экономике.

Выполнить такого рода прогнозную работу можно только на многовариантной основе с применением методов экономико-математического моделирования.

При разработке стратегии развития лесного сектора Российской Федерации важно помнить его особенность как объекта управления в сравнении с другими странами. Эта особенность определяется приоритетностью долговременных мероприятий по управлению спросом на лесоматериалы и продукцию деревопереработки в сравнении с теми странами, где приоритетным объектом управления является предложение ресурсов (например, Китай, увеличивающий предложение ресурсов путем создания лесонасаждений, представленных быстрорастущими породами).

Если федеральная стратегия развития лесного сектора даст ответы на поставленные выше вопросы, она будет основой для разработки региональных лесных планов.

### *3.3. Государственные программы развития лесного сектора в субъектах Российской Федерации: подходы к разработке*

Правовое поле, созданное федеральным законом № 172-ФЗ, позволяет перевести существующие лесные планы субъектов Российской Федерации из формата лесоустроительных проектов в формат государственных программ.

Лесной план как государственная региональная программа развития лесного сектора должен:

1. Быть составной частью иерархии стратегического планирования в лесном секторе,
2. Содержать адресные мероприятия с результатами и сроками их исполнения в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов,
3. Предоставлять информацию, необходимую для оценки выполнения субъектами Российской Федерации переданных им Российской Федерацией полномочий в сфере лесных отношений,
4. Содержать процедуры и инструменты мониторинга и контроля за выполнением плановых показателей, в том числе со стороны органов федеральной исполнительной власти,
5. Быть обеспеченным при его разработке достоверной и доступной информацией.

Государственная программа развития лесного сектора субъекта Российской Федерации должна разрабатываться с применением методов программно-целевого планирования с разделением показателей на входные (ресурсные) и выходные (целевые).

Структура государственной программы должна быть представлена следующими блоками:

1. Лесоресурсный потенциал,
2. Спрос на лесопroduкцию и услуги на внутреннем и экспортном рынках,
3. Экономически доступные ресурсы древесины, виды и формы их использования,
4. Производство промышленной продукции и оказание услуг,
5. Охрана и защита лесов,
6. Лесохозяйственное производство,
7. Создание и развитие лесной транспортной и социальной инфраструктуры,
8. Государственная поддержка развития лесного сектора,
9. Обобщающе экономические показатели развития лесного сектора.

*Особое внимание в региональной программе должно быть уделено определению экономических доступных лесных ресурсов древесины, чему должно предшествовать утверждение на федеральном уровне методики оценки экономической доступности ресурсов в виде нормативного документа лесного планирования.*

В блоке 3 экономически доступные ресурсы древесины должны быть размещены по видам и направлениям их использования. Увеличение удельного



веса экономически доступных ресурсов древесины в общем объеме биологических ресурсов за счет различных факторов (экономических, организационных, технологических) должно рассматриваться в качестве важнейшего критерия эффективности лесоуправления на региональном уровне.

Важнейшим вопросом при разработке региональных программ развития лесного сектора является установление временных горизонтов планирования – сроков плана.

Решение по этому вопросу должно приниматься исходя как из возможностей получения достоверной информации на период разработки плана, так и с учетом создания условий для мониторинга и контроля за выполнением плановых заданий.

Исходя из сказанного оптимальным вариантом выглядит срок в 5 лет, особенно с учетом наличия в лесном секторе сегмента, где присутствуют организации, находящиеся на бюджетном финансировании.

Планирование при сроках, превышающих пятилетний период, не способно обеспечить достоверные результаты в условиях кризисных явлений и нестабильной труднопредсказуемой ситуации на макроэкономическом уровне (уровень инфляции, доступ к кредитным ресурсам и т.п.).

Лесной план субъекта Российской Федерации в представленном формате государственной программы должен стать эффективным инструментом, позволяющим, взаимодействуя с федеральной стратегией развития лесного сектора, обеспечить достижение целей и задач государственной политики в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

#### *3.4. Что нужно сделать?*

1. Федеральные органы законодательной и исполнительной власти должны проявить политическую волю, осознав необходимость разработки и утверждения нормативных актов, регламентирующих лесное планирование на всех уровнях,

2. Федеральные органы государственной власти в сфере лесных отношений должны:

а) подготовить и утвердить методические указания по разработке федеральной стратегии и государственных региональных программ развития лесного сектора,

б) обеспечить финансово создание нормативной базы для получения достоверной информации,

в) установить головную организацию, ответственную за подготовку федеральной стратегии и региональных программ развития лесного сектора с правами координатора работ в области стратегического планирования;

3. Учреждения высшего профессионального лесного образования должны:

а) разработать программы для целевой подготовки магистров по профилю «Лесное планирование»,

б) организовать и провести подготовку магистров с использованием сетевых форм организации учебного процесса;

4. Министерство природных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства должны рассматривать лесное планирование как приоритетное направление научной и информационной деятельности.

## ЛЕКЦИЯ 4

# РЫНОЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

### 1. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ

Экономическая организация лесохозяйственного производства или лесохозяйственный менеджмент в рыночной терминологии всегда предполагает обязательное соизмерение доходов и затрат при осуществлении лесохозяйственных мероприятий. При отсутствии возможности такого соизмерения организацию лесохозяйственного производства нельзя называть экономической, ее следует квалифицировать как административную.

Поскольку получение дохода обеспечивается только реализацией (продажей) продукции и услуг, важнейшим условием экономической организации лесохозяйственного производства является оценка его результатов с учетом тех особенностей, которые были рассмотрены в лекции № 1.

В зависимости от того, как институционально организовано лесохозяйственное производство в государственных лесах, возможны два варианта получения доходов для финансирования лесохозяйственного производства.

*Первый вариант* основан на институциональной, технологической и организационной интеграции лесохозяйственного производства с производствами, использующих лесные ресурсы (заготовка древесины, побочное пользование и т.п.), когда доход от продажи заготовленных ресурсов используется для финансирования лесохозяйственных мероприятий.

На практике это означает ведение лесного хозяйства комплексными предприятиями с различным правовым статусом, конечным результатом деятельности которых является получение прибыли.

*Второй вариант* характеризует организацию лесного сектора, при котором лесохозяйственное производство институционально, технологически и финансово обособлено от производств, использующих лесные ресурсы.

Как следствие такого обособления лесное хозяйство лишено своего дохода, поступающего в бюджетную систему через взимание платежей за использование лесов, плательщиками которых являются предпринимательские структуры (лесопользователи). Изъятый лесной доход возвращается лесному хозяйству для финансирования лесохозяйственных работ через сложную систему бюджетных отношений, при которых государство не имеет обязательств направлять весь полученный доход в полном объеме и на те территории, где он был создан.

Второй вариант организации лесохозяйственного производства был реализован в практике ведения лесного хозяйства в бывшем СССР и сохранился в несколько измененном виде до настоящего времени в системе лесных

отношений Российской Федерации на землях лесного фонда, не переданных в аренду.

Для того, чтобы перевести лесохозяйственное производство, управляемое административными методами, на экономическую организацию, следует признать наличие в этом производстве продукции в виде законченных объектов, подлежащих приемке и оплате. Такими объектами не могут и не должны быть годовые объемы работ, оцениваемые натуральными показателями.

Существующая практика лесовосстановления убедительно показывает те негативные последствия, которые неизбежно возникают при оценке результатов только по площади посадок вне связи с проведением последующих рубок ухода в молодняках.

*Готовой продукцией лесохозяйственного производства должны быть признаны:*

- *молодняки в возрасте смыкания крон, созданные посадкой лесных культур или естественным возобновлением,*
- *площади, пройденные рубками ухода.*

*Условием перевода административной организации лесохозяйственного производства на экономическую является раздельное исполнение государственных и хозяйственных функций в сфере воспроизводства лесов.*

Такие условия созданы на землях лесного фонда, переданных в аренду, где исполнителями лесохозяйственных работ являются арендаторы, а их заказчиками и приемщиками – органы государственной власти субъектов РФ в сфере лесных отношений.

Раздельное исполнение государственных и хозяйственных функций в лесохозяйственном производстве обеспечивается и на землях лесного фонда, не переданных в аренду, где исполнителем работ становятся государственные учреждения субъекта Российской Федерации при сохранении надзорных функций за органами государственной власти субъекта РФ. Только законодательное признание наличия в лесохозяйственном производстве продукции позволит реализовать предложенный Основами государственной политики механизм ее реализации, сформулированный в п.12а как **«введение норм обеспечения долгосрочных контрактов на выполнение работ, связанных с охраной, защитой и воспроизводством лесов».**

Из сказанного очевидно, что долгосрочные контракты на выполнение лесохозяйственных работ не могут быть «привязаны к их годовым объемам, а должны обеспечивать достижение конечного результата, каким в

воспроизводстве лесов является продукция в виде выращенного и ухоженного леса.

Что касается долгосрочных контрактов на выполнение работ по охране и защите леса, то предметом их заключения должны стать услуги, обеспечивающие на отдельной территории состояние лесов, не нарушенное пожарами и нападениями вредителей.

Таким образом, при оплате услуг по охране и защите лесов государство предупреждает появление негативных последствий, в то время как при существующей практике финансовые средства используются на ликвидацию последствий уже свершившихся негативных явлений.

Перевод финансирования воспроизводства, охраны и защиты лесов на оплату продукции и услуг приобретает особую актуальность для организации государственно-частного партнерства, так как выполнение лесохозяйственных мероприятий перестанет быть финансовым бременем для частного бизнеса и будут созданы условия для бизнес-планирования лесохозяйственной деятельности по аналогии с промышленным производством. При этом лесохозяйственное и промышленное производства получают равные стимулы для своего развития при балансе экономических, социальных и экологических интересов.

## 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В БЫВШЕМ СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лишенное своего дохода лесное хозяйство с начала 30-ых годов прошлого века было переведено на сметно-бюджетное финансирование всего комплекса лесохозяйственных мероприятий, которые выполняли лесхозы в статусе государственных предприятий вплоть до 1993 года. Лесхозы, выполняя государственные и хозяйственные функции, были одновременно:

- заказчиками лесохозяйственных работ,
- их исполнителями,
- получателями бюджетных средств,
- приемщиками результатов выполненных работ,
- надзирающими органами.

Планирование бюджетных средств осуществлялось на основании смет текущих расходов, куда входили только прямые расходы, непосредственно относимые на единицу выполняемых работ (заработная плата с начислениями, материальные затраты).

В смете отсутствовали такие затраты как амортизация и накладные расходы, имеющие другие бюджетные источники финансирования. При сметном финансировании лесохозяйственных работ действовало бюджетное правило обязательного использования всех средств в планируемый период, что создавало много трудностей при практической реализации в условиях сезонности лесохозяйственного производства.

При бюджетном финансировании в лесохозяйственном производстве отсутствовали такие общепринятые для того времени показатели как валовая и товарная продукция, себестоимость и прибыль.

Планирование лесохозяйственных мероприятий проводилось при отсутствии возможности оценки их эффективности по существовавшим методикам, основанным на соизмерении доходов и затрат.

Отсутствие экономических стимулов при выполнении лесхозами лесохозяйственных мероприятий приводило к тому, что лесохозяйственная деятельность испытывала административное давление со стороны промышленной деятельности, основанной на хозрасчетных отношениях с большей экономической «свободой».

При этом следует отметить, что именно хозрасчетная хозяйственная деятельность, основанная на использовании древесных и недревесных ресурсов, позволяла лесхозам развивать материальную базу и успешно решать социальные вопросы с привлечением дополнительных финансовых ресурсов.

Без наличия в лесхозах хозрасчетной деятельности перспективы их развития могли бы сложиться по-иному. Деятельность лесхозов в качестве исполнителей лесохозяйственных мероприятий была продолжена и в постсоветское время вплоть до принятия Лесного кодекса в 2006 г. несмотря на изменение их правового статуса с превращением в органы управления лесным хозяйством (учреждения), а затем в федеральные государственные учреждения без права выполнения надзорных (контрольных) функций. При этом в неизменном виде сохранилось сметно-бюджетное финансирование лесохозяйственного производства с той лишь разницей, что финансовые ресурсы были расширены за счет привлечения средств от коммерческой (хозяйственной) деятельности и части лесного дохода от взимания лесных податей, которая оставалась в распоряжении лесхозов. Названные дополнительные средства получили на законодательном уровне статус бюджетных, что оказало негативное влияние на развитие лесхозов, лишив их экономических стимулов к получению собственного дохода.

В истории развития лесхозов в постсоветский период наиболее благоприятные экономические отношения для развития лесхозов существовали

в период с 1998 по 2003 г., когда действовали рыночные механизмы получения и использования лесного дохода.

Лесной кодекс 2006 г., преобразовав и тем самым ликвидировав лесхозы, создал новых исполнителей лесохозяйственных мероприятий, которыми являются:

1. Арендаторы лесных участков, на землях лесного фонда, переданных в аренду,

2. Юридические и физические лица, выполняющие лесохозяйственные мероприятия на землях лесного фонда, не переданных в аренду, на основании размещения заказов в соответствии со статьей 19 Лесного кодекса РФ,

3. Бюджетные и автономные учреждения субъектов Российской Федерации, создаваемые в соответствии с положениями федерального закона от 12.03.2014 № 27-ФЗ для выполнения лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, не переданных в аренду.

В случае с арендаторами лесных участков лесохозяйственное производство осуществляется за счет дохода предприятий, использующих леса, без какой-либо нормативной регламентации порядка планирования и финансирования лесохозяйственных мероприятий.

Сказанное делает затруднительным осуществление контроля за затратами и результатами в области воспроизводства, охраны и защиты лесов. Механизм такого контроля отсутствует как в договоре аренды лесного участка, так и в проекте освоения лесов.

На землях лесного фонда, не переданных в аренду, до сих пор сохраняется бюджетное финансирование лесохозяйственных мероприятий. При этом при выполнении лесохозяйственных мероприятий государственными учреждениями средства федерального бюджета через механизм субвенций передаются субъектам Российской Федерации с тем, чтобы последние через систему госзаказов и субсидий доводили до их исполнителей.

Здесь важно отметить, что бюджетные субсидии, получаемые государственными предприятиями, обеспечивают финансирование только текущих расходов на выполнение мероприятий в объемах, установленных госзаказом.

*Как при сметном бюджетном финансировании объектом формирования субсидий являются годовые объемы работ.*

Именно финансирование лесохозяйственных работ через их годовые объемы создало условия для финансовых злоупотреблений и появления

коррупционных издержек при реализации положений статьи 19 Лесного кодекса.

Коррупционными издержками при размещении государственного заказа на выполнение лесохозяйственных работ, когда критерием отбора их исполнителей была минимальная цена, явились:

- снижение затрат на ведение лесного хозяйства из-за нецелевого использования бюджетных средств, включая коррупционные «откаты» организаторам аукционов,
- ухудшение экологического состояния и снижения экономической ценности выращиваемых лесов вследствие неудовлетворительного качества выполняемых лесохозяйственных работ,
- привлечение для лесовыращивания дополнительных бюджетных средств с целью устранения негативных последствий коррупционных правонарушений в сфере воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 206-ФЗ установил дополнительный источник средств для финансирования лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, не переданных в аренду.

Таким источником становятся платежи по договорам купли-продажи лесных насаждений в бюджет субъекта Российской Федерации, определяемые путем применения коэффициента к начальной цене заготавливаемой древесины, устанавливающего величину расходов на проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Методика расчета коэффициента для определения расходов на обеспечение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 г. № 1320.

Существуют большие сомнения в продуктивности применения предложенной методики, которая «увязывает» отчисления на воспроизводство лесов с величиной платежей за их использование. Такая зависимость по своей природе не может быть прямо пропорциональной.

В то же время нет сомнений в том, что частный бизнес при всех формах его доступа к использованию лесов должен организационно и технологически участвовать в воспроизводстве, охране и защите лесов, финансируя лесохозяйственные мероприятия за счет получаемого лесного дохода.

### 3. РЫНОЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

#### *3.1. Лесное хозяйство в условиях деятельности государственных предприятий: опыт европейских стран*

Транспортная и экономическая доступность лесов в странах Европы обусловили нецелесообразность их использования в системе государственно-частного партнерства на базе концессионных или арендных отношений, что привело собственников леса в статусе государственных институтов к признанию владельцами лесов государственных предприятий.

Такое «признание» в каждой стране было юридически оформлено специальным законодательным актом, устанавливающим:

- права и обязанности государственных предприятий в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов,
- отношения предприятий с бюджетом по налогам, другим платежам и заимствованиям,
- порядок финансирования лесохозяйственных мероприятий,
- процедуры приобретения лесных земель у частных лесовладельцев,
- лесоводственные и экологические стандарты для оценки деятельности государственных предприятий.

Государственные предприятия осуществляют свою деятельность как владельцы леса в форме унитарных предприятий или акционерных обществ со стопроцентным участием государства.

Деятельность государственных предприятий осуществляется при технологическом, организационном и экономическом единстве лесозаготовок, лесохозяйственных мероприятий, производств по использованию недревесных лесных ресурсов, предоставлению услуг по охоте, рыболовству и рекреации.

При многоцелевом использовании лесов основным видом деятельности государственных предприятий является заготовка и поставка на рынок круглых лесоматериалов с запретом на их собственную переработку как следствие требований антимонопольного законодательства.

Как правило, все лесозаготовительные и лесохозяйственные работы выполняются по договорам с предприятиями с соблюдением открытых конкурсных процедур, включающих:

- объявление конкурсов с установлением критериев отбора участников,

– публичный отбор победителей, предложивших лучшие условия по цене и качеству,

– доведение до победителей ежемесячного плана выполнения лесозаготовительных и лесохозяйственных работ.

*Экономической основой деятельности государственных предприятий является доход от всех видов использования лесов, который обеспечивает как финансирование текущих затрат на ведение лесного хозяйства, так и инвестиции в развитие его материальной базы, включая строительство дорог и других долговременных объектов.*

Валовый доход предприятия формируется исходя из рыночных цен на все виды продукции и услуг.

Государственное предприятие вносит в бюджет все виды налогов, установленные для предпринимательской деятельности, а также специальный дивиденд из прибыли по нормативу, утверждаемому органом государственной власти в сфере финансовых отношений.

В финансовых отношениях предприятий с государством отсутствуют платежи за использование лесов.

Каждый вид деятельности осуществляется отдельным структурным подразделением, при этом все внутренние расчеты между ними производятся по рыночным ценам на основании хозяйственных договоров. Такой экономический механизм создает стимулы для снижения издержек производства, в основном тех, которые классифицируются как постоянные.

В отдельных случаях для выполнения общественных функций предприятия могут получать бюджетные средства, участвуя в конкурсных процедурах.

Надзор и контроль за деятельностью государственных предприятий осуществляют органы государственной власти в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, имеющие соответствующие полномочия.

*Ни в одной из европейских стран, входящих в Евросоюз, нет исполнителей лесохозяйственных мероприятий в статусе государственных учреждений.*

Лесохозяйственные мероприятия выполняют только предприятия, работающие в системе рыночных отношений.

### *3.2. Лесное хозяйство в условиях государственно-частного партнерства: опыт провинции Британская Колумбия, Канада*

В условиях государственной собственности на лесные земли лесной сектор во всех провинциях Канады, начиная с начала прошлого века, т.е. в течение столетнего периода развивается в системе государственно-частного партнерства. Доступ частного бизнеса к использованию лесов осуществляется на конкурсной основе через механизм лицензионных концессионных соглашений.

В плане изучения опыта наиболее показательны достижения провинции Британская Колумбия.

По состоянию на 2013 год в провинции было задействовано 3215 лицензионных соглашений 14 видов, различающихся:

- условиями поставок круглого леса,
- сроками действия договоров,
- порядком продления сроков договоров,
- степенью и формой участия бизнеса в создании лесной инфраструктуры.

В провинции все лесохозяйственные работы выполняются держателями лицензионных соглашений.

Подходы к оплате лесохозяйственных работ менялись, но эти работы всегда оплачивались и оплачиваются в настоящее время.

Был тридцатилетний период, когда лесохозяйственные работы выполнялись держателями лицензий, но их результаты принимались и оплачивались органами государственной власти провинций.

За этот период времени частный бизнес приобрел большой опыт квалифицированного выполнения лесохозяйственных работ, государство создало нормативную базу для оценки затрат и реформировало систему платежей за древесину на корню, сделав их рыночными (лекция 2).

Все это позволило государству перейти на оплату лесохозяйственных мероприятий, выполняемых держателями лицензий, через снижение концессионной платы на величину нормативных затрат на воспроизводство, охрану и защиту лесов.

Практически это означает, что часть концессионной платы, установленной по рыночным ценам на древесину на корню, возвращается обратно держателям лицензий, возмещая понесенные ими затраты на ведение лесного хозяйства и строительство лесных дорог.

В названный экономической ситуации государство и частный бизнес становятся равноправными партнерами, а выполнение частным бизнесом лесохозяйственных работ перестает быть для него финансовым обременением.

### 3.3. Ведение лесного хозяйства в Курской области

Курская областная Дума принимает закон 29.04.2015 № 42-ЗКО «Об установлении полномочий областных государственных унитарных предприятий, подведомственных органу исполнительной власти Курской области в сфере лесных отношений, по выполнению работ по охране, защите и воспроизводству лесов в лесном фонде на территории Курской области».

В соответствии с данным законом созданы 6 унитарных предприятий, являющихся единственными подрядчиками (исполнителями) работ по охране, защите и воспроизводству лесов с одновременной продажей лесных насаждений для заготовки древесины.

Короткий период деятельности созданных унитарных предприятий не позволяет представить достаточный объем информации для формирования основополагающих выводов. Одно можно сказать, что это – шаг в нужном направлении, особенно в условиях сокращения бюджетных средств на ведение лесного хозяйства.

## 4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Экономическая организация лесохозяйственного производства включает в себя следующие элементы:

1. Виды лесохозяйственной продукции, устанавливаемые путем принятия соответствующих законодательных или нормативных актов,
2. Планирование и учет затрат на производство продукции,
3. Цены на лесохозяйственную продукцию,
4. Стандарты качества на готовую лесохозяйственную продукцию,
5. Процедуры промежуточного контроля и приемки качества продукции,
6. Финансирование и оплата лесохозяйственной продукции.

«Положением об аттестации (приемке) законченных производством лесохозяйственных объектов, продукции и услуг», утвержденным для целей перевода лесного хозяйства на хозрасчет, Госкомлесом СССР в 1990 г. было предложено 30 наименований объектов, продукции и услуг, в числе которых

была продукция в виде молодняков в возрасте смыкания крон и в виде площадей, пройденных рубками ухода.

Прошедшие за последние 25 лет изменения в лесном законодательстве, несомненно, создали другие подходы к установлению законченных объектов, продукции и услуг в лесном хозяйстве.

Для планирования и учета затрат на производство лесохозяйственной продукции должны быть использованы те же методические подходы, которые применяются в лесопромышленном производстве при калькулировании себестоимости продукции лесозаготовок и деревопереработки. В этом будет принципиальное отличие от того подхода, который используется при проектировании бюджетных расходов в целях обоснования субсидий, предоставляемых на выполнение лесохозяйственных работ.

Текущие затраты на производство лесохозяйственной продукции должны финансово обеспечить воспроизводство всех привлекаемых производственных ресурсов.

Структура себестоимости лесохозяйственной продукции должна выглядеть следующим образом:

- основные материалы,
- основная и дополнительная заработная плата основных производственных рабочих,
- начисления на оплату труда,
- расходы на содержание и эксплуатацию машин и оборудования,
- прочие производственные расходы,
- общехозяйственные расходы,
- коммерческие расходы.

При соответствующем законодательном решении в состав затрат может быть введена статья «Страхование рисков», по аналогии как это делает в отношении продукции сельского хозяйства федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

В условиях формирования государственных заданий на создание лесохозяйственной продукции обязательным условием для планирования затрат должно стать наличие обоснованно утвержденных на региональном уровне нормативов в виде:

- технологических регламентов, обеспечивающих организацию производственного процесса с получением продукции надлежащего качества,

- норм расхода производственных ресурсов в зависимости от влияния разного рода факторов.

В качестве технологических регламентов целесообразно использовать расчетно-технологические карты, применяемые для расчета экономических показателей в условиях бюджетного финансирования лесного хозяйства.

Расчетно-технологические карты должны быть разработаны исходя из лесорастительных условий и соответствовать требованиям лесохозяйственных регламентов и других нормативных актов, регулирующих лесные отношения.

Перевод лесохозяйственного производства на экономическую организацию создаст «новое явление», отсутствующее при сметно-бюджетном финансировании лесохозяйственных работ. Это «явление», называемое незавершенным производством, характеризует экономику создания продукции с производственным циклом более одного года.

Незавершенное производство должно оцениваться как в натуральном, так и стоимостном выражении по результатам промежуточного контроля за результатами выполненных работ.

Цена на лесохозяйственную продукцию формируется на затратной основе добавлением к суммарным затратам нормативной прибыли.

При расчете суммарных затрат должен учитываться фактор наличия инфляционных издержек, которые увеличивают номинальную величину затрат в каждом году, следующим за базисным периодом.

Поскольку экономическая организация лесохозяйственного производства реализуется только в системе договорных отношений, цена на лесохозяйственную продукцию должна быть договорной, учитывающей интересы двух сторон: заказчика в лице органа государственной власти и исполнителя в статусе организации, имеющей полномочия вести лесохозяйственную деятельность.

Экономическая организация лесохозяйственного производства будет эффективной только тогда, когда процесс производства продукции будет сопровождаться контролем о всех его видах, включающих:

- производственный (на всех стадиях создания продукции),
- операционный или промежуточный,
- выборочный,
- технологический,
- приемочный (с подписанием обоими сторонами акта соответствия качества продукции требованиям нормативного документа).

Для того, чтобы контрольные мероприятия достигали поставленных целей, их исполнение должно быть регламентировано специальным

документом с условным названием «Положение о контроле за производством лесохозяйственной продукции, ее оценке и приемке», согласованном двумя сторонами: заказчиком и исполнителем лесохозяйственных работ.

*Приемка лесохозяйственной продукции означает акт ее реализации с последующей оплатой по договорной цене.*

Особого рассмотрения заслуживают подходы к финансированию незавершенного производства, т.е. к оплате промежуточных результатов при создании продукции (например, годовых работ в лесокультурном производстве).

Здесь возможны следующие решения:

1. Хозяйствующий субъект (исполнитель лесохозяйственных работ) кредитует незавершенное производство под прирост оборотных средств, привлекая банковские ссуды.

Для стимулирования лесохозяйственного производства, при котором достигается не только экономический, но и экологический эффект, целесообразно на правительственном уровне решить вопрос с субсидированием процентных ставок по лесохозяйственным кредитам. К сожалению, это решение не применимо к деятельности государственных лесохозяйственных учреждений исходя из существующих бюджетных правил.

При кредитовании незавершенного производства отношение хозяйствующего субъекта с бюджетом ограничивается только оплатой готовой продукции, все остальные отношения переводятся на банковский уровень, что делает финансовые потоки прозрачными и подконтрольными.

2. Хозяйствующий субъект финансирует незавершенное производство, получая авансовые бюджетные выплаты.

Для того, чтобы стимулировать создание готовой продукции с длительным производственным циклом, хозяйствующий субъект получает авансом средства из бюджета только на возмещение прямых производственных расходов.

Средства в размере накладных расходов и прибыли поступают хозяйствующему субъекту только через окончательный платеж при приемке готовой продукции.

При финансировании незавершенного производства через авансовые выплаты возникает опасность нецелевого использования бюджетных средств при отсутствии должного контроля за этой деятельностью.

В сравнении с первым вариантом значительно усложняются отношения хозяйствующего субъекта с бюджетом и органами государственного управления лесным хозяйством, которые должны ежегодно принимать



промежуточные результаты, оформляя документы, дающие право на осуществление авансовых бюджетных выплат.

Экономическая организация лесохозяйственного производства обеспечивается финансовыми потоками, различающимися для условий, когда лесохозяйственную продукцию создают арендаторы лесных участков и государственные лесохозяйственные учреждения.

*В обоих случаях основанием для производства лесохозяйственной продукции является государственный заказ.*

Ниже приводятся финансовые потоки, создающие доход и финансовые средства на выполнение лесохозяйственных работ на землях, переданных в аренду.

1. Арендатор лесного участка, продав заготовленную древесину, получает доход, из которого осуществляет платежи за древесину на корню в адрес двух бюджетов:

- в федеральный по ставкам, утвержденным Правительством РФ,
- в бюджет субъекта РФ в размере превышения фактической ставки над минимальной.

2. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации формирует из дохода, полученного от поступления платежей, целевые средства на ведение лесного хозяйства на землях лесного фонда, находящихся в аренде.

Целевые средства оформляются либо отдельной расходной статьей регионального бюджета, либо через создание специального фонда воспроизводства лесов.

3. Выполняя государственный заказ, арендатор лесного участка создает лесохозяйственную продукцию и при ее приемке предъявляет заказчику счет на оплату, величина которой определяется количеством произведенной продукции и согласованными ценами.

4. Заказчик (орган государственной власти субъекта РФ) производит оплату продукции, привлекая для этого целевые средства, находящиеся в бюджете субъекта Российской Федерации.

5. Арендатор лесного участка по факту оплаты выставленного счета возмещает расходы на осуществление мероприятия, обеспечившие получение продукции надлежащего качества в установленные сроки.

При производстве лесохозяйственной продукции государственными лесохозяйственными учреждениями финансирование данного вида деятельности должно осуществляться через механизм предоставления субсидий при наличии тех ограничений, которые накладывает бюджетный процесс.

Исходя из сложившейся ситуации в условиях неопределенности в области бюджетного финансирования первоочередным объектом для перевода на экономическую организацию должно стать ведение лесного хозяйства на землях, переданных в аренду. Для этого необходимо:

1. На законодательном уровне установить виды лесохозяйственной продукции,
2. Разработать стандарты качества продукции и положение о контроле за ее качеством,
3. Разработать положение по планированию затрат и цен на лесохозяйственную продукцию,
4. Установить порядок доведения до арендаторов лесных участков государственных заданий на производство лесохозяйственной продукции.

#### 5. ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПРОДУКЦИЯ ПРИВЕДЕТ ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО НА СТРАХОВОЙ РЫНОК

За 15 последних лет предпринимались три попытки вывести лесное хозяйство вместе с федеральным имуществом – землями лесного фонда на страховой рынок. Все это делалось под благородным предлогом – улучшить состояние лесов, смягчив негативные экологические и экономические последствия трудно прогнозируемых природных явлений (стихийных бедствий). Все эти попытки оказались несостоятельными уже на стадии понимания особенностей лесов как объекта страхования.

Несостоятельной явилась и попытка возложить ответственность за состояние лесов на арендаторов в условиях, когда лес как федеральное имущество не имеет стоимостной оценки.

Перевод ведения лесного хозяйства на экономическую организацию дает реальные возможности для страхования лесов, объектом которого будет не сам лес на корню, а созданная лесохозяйственная продукция, имеющая стоимостную оценку и качественные характеристики, регламентируемые стандартами.

В составе лесохозяйственной продукции наиболее подвержены стихийным бедствиям молодняки, создаваемые искусственным, естественным и комбинированным способами.

Применительно к молоднякам стихийные бедствия (лесные пожары, нашествие вредителей и т.п.) приводят к полной или частичной потере их потребительской стоимости, для восстановления которой нужны значительные

финансовые средства. Государство может оказать финансовую поддержку исполнителям лесохозяйственных работ через механизм страхования. При этом страхователем молодняков должен быть хозяйствующий субъект (например, арендатор лесного участка), который заключает договор страхования со страховой компанией.

Страховой взнос входит отдельной статьей в себестоимость лесохозяйственной продукции. Величина страхового взноса определяется как производная от стоимости продукции и тарифа страхования по аналогии, как это делается со страхованием любого имущества.

При оплате продукции ее заказчиком страхователь (хозяйствующий субъект) возмещает понесенные расходы.

При наступлении страхового случая страховщик возмещает понесенные убытки от полной или частичной утраты потребительной стоимости молодняков.

Для регулирования страховых отношений в лесохозяйственном производстве целесообразно принять федеральный закон по аналогии с ранее упомянутым федеральным законом от 25.07.2011 № 260-ФЗ.

## **ЛЕКЦИЯ 5**

# **СТОИМОСТНАЯ ОЦЕНКА ЛЕСОВ: КОМУ НУЖНА И КАК ЭТО СДЕЛАТЬ**

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ИСТОРИЯ ВОПРОСА

В позднесоветский период времени стоимостная оценка лесов была предметом многочисленных теоретических дискуссий в условиях, когда отечественная экономическая наука отрицала роль природных ресурсов в качестве фактора, создающего прибавочную стоимость. На теоретическом уровне обсуждались два подхода к стоимостной оценке лесов.

1. *Затратный*, когда стоимость леса по совокупности всех его потребительских ценностей определялась по сумме текущих затрат за весь оборот рубки.

2. *Рентный*, когда за основу оценки стоимости лесов принималась дифференциальная рента при отсутствии признания земельной ренты для регулирования земельных отношений в целом, лесных в частности.

Ни один из названных подходов не был востребован действовавшей тогда системой экономических отношений, и, как следствие, объектом управления в лесном хозяйстве в условиях переходной экономики стали земли лесного фонда, не имеющие стоимостной оценки. Стоимостную оценку получили только отдельные виды лесных ресурсов, востребованные рынком, главным из которых является древесина на корню.

Вопросы ценообразования на древесину на корню подробно изложены в лекции 2.

Принятие Лесного кодекса 2006 г. сделало установление стоимостной оценки лесов более востребованным делом, имея в виду применение стоимостной оценки при решении задач в сфере лесопользования и стратегического планирования. Это стало результатом законодательного признания лесного участка земельным статьей 7 Лесного кодекса, где сказано «*Лесным участком является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со статьями 67, 69 и 82*».

Оценка лесов востребована и статьей 95 Лесного кодекса в следующей редакции: «Оценка лесов (оценка лесных участков и оценка имущественных прав, возникающих при использовании лесов) осуществляется в соответствии с федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Потребность в стоимостной оценке лесов возникла и при постановке земель лесного фонда на государственный кадастровый учет в соответствии со статьей 92 Лесного кодекса, при этом необходимость такой оценки в условиях монополии федеральной собственности на лесные участки выглядит сомнительной с практической точки зрения, так как при любых формах владения лесные участки остаются в государственной собственности.

## 2. КОМУ И ДЛЯ ЧЕГО НУЖНА СТОИМОСТНАЯ ОЦЕНКА ЛЕСОВ?

В условиях рыночных отношений, как свидетельствует зарубежная практика, стоимостная оценка лесов является инструментом их эффективного лесопользования. Так, эффективность частного лесовладения, в первую очередь, определяется наличием конкурентной среды, где интегральным критерием для оценки деятельности частных лесовладельцев выступает цена лесной земли, в которой материализуются все их усилия, направленные на повышение продуктивности лесов, улучшение их породного состава, возрастной структуры, создание условий для транспортной доступности.

Цены на лесные участки, находящиеся в частной собственности, устанавливаются по законам рынка, на базе спроса и предложения, *при этом объектом ценообразования является лесная земля.*

При отсутствии частной собственности на лесные земли, а, следовательно, условий для их купли-продажи, установление стоимостной оценки лесных земель должно быть подчинено другим целям.

На наш взгляд, стоимостная оценка лесной земли должна стать интегральным показателем при конкурсном отборе эффективных лесопользователей через заключение договоров аренды. Такой подход будет способствовать выполнению поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Госсовета 11.04.2013 г., где предложено «внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие: *проведение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсов на право заключения договоров аренды лесного участка для заготовки древесины предприятиями лесопереработки, установив критерии определения победителя конкурса в зависимости от наличия у его участков производств по глубокой переработке древесины и от уровня развития этого производства*».

В этой связи стоимостная оценка лесной земли может аккумулировать все затраты и доходы, имеющие место в границах лесного участка за весь период действия договора.

Если проводимые мероприятия в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов увеличивают стоимостную оценку лесов, то деятельность арендатора лесного участка должна быть признана эффективной.

При рассмотрении конкурсных заявок предпочтение следует отдавать тем потенциальным лесопользователям, которые предлагают в проекте освоения лесов набор мероприятий, обеспечивающих наибольшее значение стоимостной оценки лесной земли в расчете на га площади.

Таким образом стоимостная оценка лесной земли может стать ориентиром для инновационного развития лесопользования и ведения лесного хозяйства при условии, что в основу произведенной оценки будут положены обоснованные теоретические положения и достоверная исходная информация, о чем будет сказано ниже.

**Наличие стоимостной оценки лесной земли необходимо для приватизации лесов**, так как объектом частного лесовладения становится лесная земля, а не лесные ресурсы, как это имеет место при арендных отношениях.

Более чем 20-летний опыт государственно-частного партнерства в лесном секторе, убедительно показывает, что ни государство, ни частный бизнес, находясь в состоянии партнерства, не смогли создать, с одной стороны, высокодоходное лесопромышленное производство, а с другой стороны, систему устойчивого лесопользования.

Названный опыт показал, что существующая институциональная и экономическая организация арендных отношений не создает бизнесу достаточных стимулов для инновационного развития лесопользования через осуществление долговременных инвестиций как в производственную сферу, так и в создание социальной и транспортной инфраструктуры на арендованной территории.

Арендатор лесного участка даже в условиях длительных сроков арендных договоров не стал «хозяином» леса, для которого долговременные приоритеты преобладают над текущими, выражаемыми стремлением за короткие сроки получить максимальную прибыль от использования лесов.

Зарубежный опыт управления государственными лесами свидетельствует, что наименьшее количество рисков, которые сопровождают приватизацию лесов, будет только в случае, если объектом приватизации будут лесные земли, находящиеся в концессии.

Все дело в том, что объектом государственно-частного партнерства на базе концессий будет лесная земля, а не лесные ресурсы. Концессионное лесопользование позволит создать нормативную базу для управления земельными отношениями, которые отсутствуют в условиях лесоресурсного менеджмента.

Первоочередным объектом для перевода на концессионное лесопользование с последующей возможной приватизацией должны стать участки лесного фонда, на которых на условиях аренды реализуются приоритетные инвестиционные проекты по освоению лесов.

По результатам реализации приоритетных инвестиционных проектов целесообразно в пилотном формате выполнить расчеты по стоимостной оценке лесов, тем самым внести определенный вклад в создание нормативной базы, необходимой как для перевода использования лесов на концессионную основу, так и для последующей возможной их приватизации.

Нормативная база для приватизации лесов должна включать:

1. Методические положения по оценке стоимости лесных земель в целях их выкупа будущими собственниками,
2. Механизм налогообложения частных лесовладельцев,
3. Положение по надзору и контролю за деятельностью частных владельцев,
4. Лесное планирование на землях лесного фонда, находящихся в частной собственности.

Создание названной нормативной базы потребует привлечения высококвалифицированных специалистов, знакомых с практикой управления частными лесами в зарубежных странах. Эти специалисты должны пройти обучение по специальным программам в России и за рубежом по аналогии, как была осуществлена подготовка менеджеров для нефтяных компаний в период их приватизации в начале 90-ых годов прошлого века.

Очевидно то, что проведение приватизации лесов невозможно без общественного обсуждения и разработки нормативной базы как очень трудоемкого процесса в составе подготовительных работ.

Существует большая опасность того, что органы государственной власти в сфере лесных отношений на федеральном и региональном уровнях окажутся неспособными управлять частными лесами, не имея специальной подготовки.

Зарубежный опыт управления частными лесами позволяет надеяться, что приватизация лесов в Российской Федерации может быть осуществлена исключительно во благо общества, с учетом интересов как государства, так и частного бизнеса.

Масштабы приватизации лесов не должны быть объектом директивного планирования и соревнования субъектов Российской Федерации за «показатели» объема приватизированных земель. Частная собственность на леса должна доказывать свои преимущества исключительно в сфере экономических отношений при соблюдении прав населения на свободное и бесплатное пребывание в лесах. И в этом плане большую роль могут сыграть показатели, оценивающие стоимость лесов по всему комплексу их полезностей.

### 3. МЕТОДЫ СТОИМОСТНОЙ ОЦЕНКИ ЛЕСОВ

Существует два подхода к стоимостной оценке лесов: рыночный и административный.

1. *Рыночный подход* к установлению цен на лесную землю применим тогда, когда последняя находится в обороте по аналогии с другими средствами производства.

Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации земля и природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и других формах собственности, вплоть до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, принятого Государственной Думой 28 сентября 2001 года, все земельные ресурсы были вне экономического оборота, т.е. не могли быть объектами купли-продажи, а, следовательно, и приватизации.

Земельный кодекс РФ ввел право частной собственности на землю, ограничив это право только землями, на которых расположены здания, сооружения, строения, находящиеся в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении граждан и юридических лиц.

Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», принятый Государственной Думой 28 июня 2002 г., значительно расширил масштабы возможной приватизации земель, включив в их число земли сельскохозяйственного назначения при наличии следующих ограничений:

- земельные участки должны использоваться по назначению для получения сельскохозяйственной продукции,

- общая площадь земельных участков сельскохозяйственных угодий, которые могут быть приватизированы на территории одного административно-территориального образования субъекта Российской Федерации, должна быть ограничена законодательно установленным размером.

Участки лесного фонда, объявленные статьей 7 Лесного кодекса, земельными, не включены в состав земельных угодий, подлежащих приватизации. Это означает, что лесным землям при их стоимостной оценке не применим термин «цена лесной земли», так как цена в ее классическом понимании может быть только результатом купли-продажи.

По прошествии более 10 лет с момента принятия федерального закона о приватизации земель сельскохозяйственного назначения, рыночные цены на эти земли создали стимулы для развития рыночных отношений в сельском

хозяйстве, обеспечив несомненные достижения в отдельных его областях (например, в зерновом производстве).

При отсутствии оборота лесных земель через их куплю-продажу вместо экономического инструмента «цена» целесообразно применять более общее определение «стоимостная оценка лесной земли», которое в дальнейшем может быть конвертировано в «цену» при согласии на это продавца (государства) и покупателя (частного собственника).

Лесные земли как объект рыночных отношений имеют большие особенности при их оценке, предопределенные многоцелевым использованием лесов и длительным производственным циклом.

Лесные земли в сфере экономических отношений занимают двойственное положение: с одной стороны, они создают предмет труда в виде добытых ресурсов с их использованием в натуральном виде или с последующей переработкой, а с другой стороны, являются объектом долговременных вложений труда и капитала, обеспечивающих воспроизводство, охрану, защиту лесов, т.е. выступают средствами труда (основным капиталом).

Рыночной экономикой разработан инструментарий, позволяющий оценивать лесные земли как через лесной доход, получаемый при добыче ресурсов, так и через сопоставление дохода с вложениями труда и капитала на воспроизводство ресурсов.

Лесной доход при использовании лесов материализуется в:

- валовом внутреннем продукте,
- добавленной стоимости,
- прибавочной стоимости,
- рыночных ценах на древесину на корню при заготовке древесины.

В лекции 2 предложен рыночный механизм для установления цен на древесину на корню, основанный на инструментарии изъятия лесной ренты. Предложенный механизм рыночного ценообразования требует оценки доходов и затрат по всем переделам работ, превращающих древесину на корню в продукцию, востребованную рынком.

Лесная рента фиксирует доход на момент изъятия ресурса и не требует учета фактора времени, как это имеет место при установлении земельной ренты.

Земельная рента оценивает эффективность инвестирования полученного дохода через вложения труда и капитала в сохранение и поддержание лесных земель в тех объемных и качественных параметрах, которые задаются собственником лесной земли.

*В результате инвестирования лесного дохода лесные земли превращаются в земельный капитал по аналогии, как создаются долговременно вводимые объекты в строительство.*

Механизм установления земельной ренты основан на привлечении следующей информации:

1. План мероприятий по использованию, воспроизводству, охране и защите лесов на участке, подлежащем экономической оценке, за длительный период времени, равный воспроизводственному циклу,
2. Нормативы затрат и доходов на все виды деятельности, предусмотренные долгосрочным планом мероприятий с учетом влияния организационных и технологических факторов,
3. Показатели, регламентирующие экономические отношения на макроуровне и создающие неопределенности и риски при оценке конечных результатов лесопромышленной и лесохозяйственной деятельности.

К таким показателям относятся:

- уровень инфляции,
- процентные банковские ставки, определяющие цену кредитных ресурсов,
- норма дисконта для привлечения расходов и доходов будущих периодов к настоящей стоимости.

Последний показатель имеет важнейшее значение для определения земельной ренты в условиях, когда доходы от использования лесов и расходы на их воспроизводство осуществляются периодически с большим разрывом во времени в течение всего производственного цикла.

В первую очередь, периодичность поступления доходов и осуществления вложения финансовых средств определяется системой рубок леса. Именно применение метода дисконтирования доходов позволяет установить приоритетность выборочных рубок леса в инновационном развитии лесного хозяйства.

Показатель земельной ренты, выраженный приведенной стоимостью в расчете на га, позволяет установить капитализированную цену лесной земли, которая получается делением величины земельной ренты на норму рентабельности.

Проиллюстрируем расчет капитализированной цены земли на примере сельскохозяйственного производства. Исходные данные следующие. Фермер выращивает на своем земельном участке пшеницу, которая приносит ему ежегодный чистый доход (земельную ренту) в сумме 5000 рублей в расчете на га.

Фермер согласен на ведение названной деятельности при норме рентабельности 8%.

Исходя из приведенных данных капитализированная цена земли будет  $\frac{500}{8} \cdot 100$  или 62500 рублей. Разумеется, что расчет земельной ренты на лесном участке не будет таким простым ввиду длительности производственного цикла в лесовыращивании и наличия большого количества неопределенностей и рисков.

Важно отметить также, что при расчете земельной ренты доход от использования лесов определяется только по тем направлениям, по которым платность ресурсов установлена законодательством.

Земельная рента, являясь чисто экономической категорией, не учитывает экологической и социальной ценности лесов, если экологические и социальные услуги не востребованы рынком и предоставляются бесплатно.

Примером такой бесплатной услуги является лесная рекреация, когда согласно статье 11 Лесного кодекса 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 ресурсов, а также недревесных ресурсов.

Бесплатными в настоящее время являются и услуги, оказываемые лесами водному и сельскому хозяйству. Такого рода услуги в международной практике лесоправления получили специальное название «неоцениваемые полезности леса».

Стоимостную оценку лесной земли на базе ее капитализированной цены можно продуктивно использовать при проведении конкурсных процедур на заключение договоров аренды лесных участков, когда эта форма доступа к использованию лесов получит законодательное признание.

В капитализированной цене лесной земли интегрально отражаются все доходы от использования лесов и вложения ресурсов в их воспроизводство, приведенные к настоящему времени. Показатель «капитализированная цена» лесной земли признан успешно работающим критерием для оценки эффективности деятельности предприятий, использующих государственные леса в странах Западной Европы и Прибалтики. Этот показатель обобщает результаты лесочетных работ и дает экономические ориентиры при использовании лесных земель

С одной стороны, отрицательные значения капитализированной цены земли свидетельствуют об экономической недоступности ресурсов на соответствующей лесной территории. С другой стороны, все мероприятия в

области использования, воспроизводства, охраны лесов должны оцениваться по степени их влияния на величину капитализированной цены земли.

Мероприятия признаются эффективными только тогда, когда при их реализации значение капитализированной цены увеличивается.

Такой подход к оценке лесопромышленной и лесохозяйственной деятельности делает капитализированную цену земли одним из важнейших инструментов стратегического планирования в лесном секторе.

Основная часть информации, которая необходима для определения капитализированной цены лесной земли, должна быть представлена лесочетными работами. Речь идет, в первую очередь, о разработке и применении экономико-математических моделей, характеризующих развитие лесных насаждений, представленных не только таксационными показателями, но и экономическими показателями, обеспечивающими исчисление лесной и земельной ренты.

На этом направлении предстоит трудоемкая научно-исследовательская работа по программе, объединяющей усилия всех научных учреждений лесного профиля.

*2. Административный подход к установлению стоимостной оценки лесных земель, когда результаты оценки используются исключительно в фискальных и административных целях.*

Административный подход к оценке лесных земель применяется при переводе лесных земель в нелесные при использовании последних в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства.

Правила взимания и учета платы за перевод лесных земель в нелесные и за изъятие земель лесного фонда устанавливаются законодательными и нормативными актами.

Названные платежи имеют налоговый статус, при этом отсутствует какая-либо нормативная база для проведения расчетов и обоснований базовых ставок платежей.

Оценка различий в экономической и экологической ценности лесонасаждений осуществляется с помощью коэффициентов, размер которых также не имеет доказательных обоснований.

Плату за перевод лесных земель в нелесные и за изъятие земель лесного фонда вносят в бюджет юридические и физические лица, в интересах которых осуществляется перевод и изъятие земель.

Особое место в администрировании оценки лесной земли занимает ее кадастровая оценка, осуществляемая в соответствии с требованиями

федерального закона от 24.07.2000 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

На наш взгляд, в условиях отсутствия оборота лесных земель, ее кадастровую цену при существующих методиках ее исчисления, нельзя рассматривать как экономический инструмент, используемый для целей эффективного лесопользования.

*Следует помнить, что любая оценка лесной земли, не находящейся в обороте, выполненная без соизмерения доходов и затрат через установление земельной ренты, всегда условна.* Не будучи экономическим инструментом, кадастровая цена лесной земли не требует для своего обоснования такого объема информации, который необходим при установлении рыночных или капитализированных цен на лесные участки. Но при этом у государства как монопольного собственника лесной земли всегда есть право давать оценку этому имуществу, руководствуясь либо фискальными, либо административными соображениями, с одной стороны, обеспечивая поступление дополнительных доходов в бюджетную систему, а с другой стороны, создавая определенные барьеры на пути нецелевого использования лесных земель или предотвращения ущерба при повреждении и гибели лесных насаждений.

Введению в систему экономических отношений механизма стоимостной оценки лесных земель должно предшествовать реформирование действующей системы обоснования, взимания и расходования платежей за лесные ресурсы через установление на них рыночных цен (лекция 2).

На этом этапе реформирования экономических отношений должна быть создана соответствующая законодательная и нормативная база и получены доказательства преимуществ экономических методов в управлении лесным сектором в сравнении с административными.

## ЛЕКЦИЯ 6

# КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕГАТИВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ, ПУТИ УСТРАНЕНИЯ

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Классическая экономика не относит коррупцию к инструментам и механизмам, формирующим экономические отношения. Но в то же время коррупцию следует рассматривать как следствие политических и законодательных решений, оказывающих огромное негативное влияние на экономические и социальные результаты в производственной и управленческой деятельности.

Речь идет, в первую очередь, о финансовых злоупотреблениях при взаимоотношениях физических лиц с государственными институтами, приводящих к нецелевому использованию бюджетных средств и к их незаконному присвоению лицами, исполняющими государственные обязанности.

Как следствие сказанного коррупционные действия в системе управления искажают реальную экономическую ситуацию в результате появления недостоверной информации, характеризующей эффективность или неэффективность принимаемых решений.

Негативное влияние коррупции на экономическое и политическое развитие страны было осознано на законодательном уровне принятием федеральных законов и указов Президента Российской Федерации.

Федеральный закон «О противодействии коррупции от 28.12.2008 № 273-ФЗ в статье 1 дал определение коррупции как

*«а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное представление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами,*

*б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.*

Закон определяет *противодействие коррупции* как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий

*а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции),*



б) по выявлению, предупреждению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией),

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Было установлено, что в системе организационных мер в области противодействия коррупции ведущая роль принадлежит антикоррупционной экспертизе правовых актов.

Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов установлены федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ с одноименным названием.

Федеральный закон № 172-ФЗ установил следующие основные принципы организации антикоррупционной экспертизы:

1. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов,

2. Оценку нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными документами,

3. Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы,

4. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу,

5. Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

Особое внимание при проведении экспертизы должно быть уделено отраслям с государственно-частным партнерством, куда относится лесной сектор.

Главной особенностью правовых актов в сфере лесных отношений является их формирование на базе принципа федерализма, установленного статьей 72 Конституции Российской Федерации и сформулированного в следующем виде: «Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Названный принцип определяет собой структуру лесного законодательства, куда согласно пункта 1 статьи 2 Лесного кодекса входят:

- Лесной кодекс (2006 г.),

- другие федеральные законы,

- принимаемые в соответствии с федеральными законами законы субъектов Российской Федерации.

Лесной сектор при существующей системе лесных отношений предрасположен к коррупционной деятельности в силу следующих факторов:

1. Доступ к использованию лесов, основанный на распределении ресурсов между юридическими и физическими лицами, желающими получить права на заготовку древесины.

2. Многоцелевое использование лесов, при котором возможна оплата за использование одних ресурсов при потреблении других (пример с лесной рекреацией).

3. Доступ к использованию бюджетных средств при проведении лесохозяйственных мероприятий на лесных землях, не переданных в аренду,

4. Административная организация лесоуправления в субъектах Российской Федерации с соединением распорядительных и контрольных функций,

5. Территориальная организация производственных процессов в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объективно затрудняющих осуществление надзорных функций.

Каждый коррупционный фактор проявляется через экспертизу нормативных правовых актов с установлением в них *коррупционных рисков*, т.е. таких положений законов и подзаконных актов, которые при определенных обстоятельствах способны превратить коррупционные факторы в злоупотребление властью с целью получения выгоды лицами, принимающими административные решения.

При этом также оцениваются экономические, социальные и экологические последствия от превращения коррупционных рисков в управленческие решения, обеспечивающие получение личной выгоды лицам, принимающим такого рода решения.

Для государства – собственника лесов названные негативные последствия являются коррупционными издержками.

Основным видом прямых коррупционных издержек является потеря доходов бюджетной системы через непоступление налогов, экспортных пошлин, арендной платы, когда коррупционные интересы создают «теневую экономику», представленную нелегальными заготовками древесины и ее нелегальным оборотом.

К коррупционным издержкам следует отнести и потери от нецелевого использования бюджетных средств, когда часть этих средств не участвует в

создании запланированной продукции и услуг, превращаясь во взятки и откаты лицам, осуществляющим управление бюджетными процессами.

Наряду с прямыми потерями доходов бюджетной системы коррупционные риски создают удаленные во времени негативные экологические и экономические последствия (косвенные издержки).

Косвенные коррупционные издержки предопределены особенностями лесохозяйственного производства с его длительным циклом выращивания древесины, когда несвоевременное и некачественное выполнение лесовосстановительных работ вследствие коррупционных действий, приводит к снижению экономической и экологической ценности будущих древостоев.

Прямые экономические коррупционные издержки и приведенные к настоящему времени косвенные издержки определяют *коррупционную емкость*:

- либо нормативного правового акта в целом,
- либо его отдельных статей и положений.

Коррупционную емкость следует рассматривать как индикатор возможных масштабов коррупционной деятельности при реализации нормативного правового акта.

Если коррупционные интересы реализуются через получение взяток лицами, осуществляющим административные решения, коррупционная емкость создает основу для определения взяткоемкости нормативных правовых актов.

Коррупционная емкость административных решений, будучи производной от коррупционных издержек, определяется субъективными факторами, главным из которых является степень риска или степень вероятности того, что злоупотребление властью будет раскрыто и станет предметом административного или уголовного наказания.

Приведем коррупционные риски, имеющие место в статьях Лесного кодекса в разрезе названных выше факторов.

## 2. ДОСТУП К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЛЕСОВ ДЛЯ ЗАГОТОВКИ ДРЕВЕСИНЫ

Лесной кодекс создал механизм доступа к использованию лесов для заготовки древесины с большим количеством административных решений, осуществляемых органами государственного управления лесами в субъектах РФ. Получение права на заготовку древесины на условиях договора аренды

лесного участка сопровождается длительным «путем» решений, каждое из которых потенциально содержит возможность коррупционных злоупотреблений.

В течение этого «долгого» пути частный бизнес постоянно взаимодействует с органами государственной власти субъекта РФ, стремясь получить в эксплуатацию лесные участки на условиях, максимально удовлетворяющих его экономические интересы.

Для того чтобы эти интересы максимально удовлетворялись не за счет интересов государства, процедуры взаимодействия частного бизнеса с органами государственной власти должны быть прозрачными и подконтрольными.

При этом органы государственной власти не должны административно «навязывать» условия договора арендаторам, понимая, что в такой ситуации арендатор вынужден будет искать возможности обойти, по его мнению, несправедливо установленные требования, прибегая к нарушениям лесного законодательства, включая коррупционные злоупотребления.

Директивное подавление интересов частного бизнеса при подготовке и заключении договоров аренды лесных участков порождает конфликтные ситуации во взаимоотношениях между государством и частным бизнесом, разрешаемые, как правило, через коррупционные правонарушения.

Анализ правового обеспечения и административной организации использования лесов позволил установить следующие коррупционные риски:

1. Преференции для отдельных случаев доступа физических и юридических лиц к получению прав на использование лесов.
2. Безаукционный доступ к использованию лесов при реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов.
3. Неопределенности в оценке предмета аукциона и установлении его начальной цены, а также в понимании термина «продажа прав» на заключение договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений».

Ниже приводятся положения лесного законодательства и подзаконных нормативных актов, которые обуславливают названные коррупционные риски с оценкой их экономических последствий.

Для устранения коррупционных рисков предлагаются меры законодательного и институционального плана.

**Риск 1. Преференции для отдельных случаев доступа физических и юридических лиц к получению прав на использование лесов.**

Названные преференции содержат статья 80 в части 7 и статья 78 Лесного кодекса РФ.

Часть 7 статьи 80 утверждает: «Аукцион признается не состоявшимся в случае, если:

- 1) в аукционе участвовали менее чем два участника аукциона,
- 2) после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по его начальной цене».

Следующая часть 8 данной статьи делает исключение из выше изложенных требований.

Текст части 8 следующий:

«В случае если аукцион признан несостоявшимся по причине, указанной в пункте 1 части 7 настоящей статьи, единственный участник аукциона не позднее чем через десять дней после проведения аукциона обязан заключить договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка, а орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, по решению которого проводился аукцион, не вправе отказаться от заключения с единственным участником аукциона соответствующего договора *по начальной цене предмета аукциона*».

Приведенное выше положение реализуется через административные решения, обеспечивающие проведение аукциона с его единственным участником. При этом бюджетная система теряет доходы, измеряемые разницей между рыночной ценой древесины на корню и ценой древесины, устанавливаемой по минимальным ставкам.

В данном случае потери доходов бюджетной системы являются коррупционными издержками, определяющими коррупционную емкость решений, принимаемых организаторами аукционов.

Часть 1 статьи 78 утверждает: «Договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, договоры купли - продажи лесных насаждений *заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона.*

Но та же статья в части 2 делает возможным получить в аренду лесной участок на иных более благоприятных для бизнеса условиях. Текст части 2 статьи 78 следующий: «В случае если договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не заключен в соответствии с частью 1 настоящей статьи, допускается проведение аукциона, по результатам которого заключается договор аренды такого лесного участка, предусматривающий начало срока внесения арендной платы *по истечении первых пяти лет срока договора аренды лесного участка*».

Реализация изложенной выше преференции как и в ранее рассмотренном случае приводит к потере доходов бюджета с величиной коррупционных издержек, равных сумме арендной платы, не поступившей в бюджет в течение пяти лет.

Практика применения названных выше статей Лесного кодекса при организации и проведении аукционов показывает, что органы государственной власти в субъектах Российской Федерации используют предложенные законам преференции в массовом порядке, тем самым снижая доходы бюджета и, можно полагать, с личной выгодой для лиц, принимающих решения по реализации установленных законом преференций.

*Для устранения рассмотренного выше коррупционного риска необходимо устранить из текста Лесного кодекса положения, создающие преференции для отдельных случаев получения прав юридическими и физическими лицами на использование лесов.* Для этого должна быть политическая воля у законодательной и исполнительной власти в направлении совершенствования лесного законодательства. Никаких выгод от наличия преференций при доступе к использованию лесов ни государство, ни частный бизнес не получают. Выгоды приобретаются только чиновниками, принимающими соответствующие законодательно «правильные решения».

***Риск 2. Безаукционный доступ к использованию лесов при реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов***

Доступ к использованию лесов для заготовки древесины без проведения аукционов является преференцией, введенной статьей 22 Лесного кодекса и постановлением Правительства РФ № 419 от 30.06.07 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов».

Преференция при безаукционном доступе выражается снижением платы за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта, на 50% на период окупаемости проекта от суммы платы, рассчитанной по ставкам платы за единицу площади лесного участка, утвержденным постановлением Правительства РФ № 310 от 22.05.07.

В суммарном измерении реализации такой преференции снижает затраты потенциальных арендаторов лесных участков в качестве инвесторов не только на названную выше сумму при снижении на 50% минимальных ставок, но и на величину платы, дополнительно устанавливаемой органами государственной власти в обычной практике администрирования платежей. Соответственно, экономическая выгода частного бизнеса сопровождается потерями доходов бюджетной системы, которые при определенных обстоятельствах можно рассматривать в качестве коррупционных издержек.

*Коррупционный риск при реализации приоритетных инвестиционных проектов обусловлен тем, что открытые аукционные процедуры отбора эффективных пользователей заменяются закрытыми без проведения конкурсов процедурами отбора инвестиционных проектов без гарантии их практической реализации в установленные сроки, учитывая внешние и внутренние факторы, влияющие на структуру и объем спроса на запланированную продукцию.*

К числу очевидных коррупционных издержек наряду со снижением на 50% арендной платы следует отнести уменьшение доходов бюджета при эксплуатации лесных участков арендаторами, по разным причинам откладывающимися на будущее начало реализации инвестиционных проектов.

Негативным последствием передачи в аренду больших территорий земель лесного фонда при невыполнении арендаторами обязательств по привлечению инвестиций является отсутствие «свободных» ресурсов для развития малого и среднего предпринимательства в зоне транспортной доступности, что приводит к появлению в сфере использования лесов спекулятивных действий через предоставление в субаренду лесных участков, отведенных под реализацию инвестиционных проектов.

Устранение коррупционных рисков при доступе к использованию лесов через реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесом может быть достигнуто:

а) *в краткосрочном плане* – выполнением поручения Президента Российской Федерации по внесению в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающего проведение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсов на право заключения договоров аренды лесного участка для заготовки древесины предприятиями лесопереработки, установив критерии определения победителя конкурса в зависимости от наличия у его участников производства по глубокой переработке древесины и от уровня развития этого производства.

Конкурсный отбор приоритетных инвестиционных проектов необходим, чтобы избежать негативных экономических последствий тогда, когда использование лесов на базе инвестиционных проектов может стать доминирующим.

б) *в долгосрочном плане* - заменой арендных отношений в использовании лесов концессионными соглашениями через принятие специального федерального закона.

**Риск 3. Неопределенность в оценке предмета аукциона и установлении его начальной цены, а также в понимании термина**

### **«продажа прав» на заключение договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений**

Предмет аукциона является важнейшим элементом договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений. Предмет аукциона должен обязательно оценивать объем лесных ресурсов, на освоение которых претендует потенциальный лесопользователь, в натуральном и стоимостном измерении.

К сожалению, Лесной кодекс не содержит однозначного определения предмета аукциона при заготовке древесины, ограничившись формулировкой, приведенной в части 4 статьи 79, где *предмет аукциона*, устанавливает местоположение лесных участков или лесных насаждений, площади и границы лесных участков, объем подлежащих заготовке лесных ресурсов, обременение лесных участков, ограничение использования лесов, кадастровые номера лесных участков, виды и установленные лесохозяйственным регламентом параметры использования лесов,

При этом оценка объемов изъятия древесных ресурсов не является однозначной и может быть установлена:

- а) либо по результатам фактического обмера заготовленной древесины,
- б) либо методами, позволяющими устанавливать норму пользования древесными ресурсами в следующей редакции кодекса: **«объем древесины, подлежащей заготовке».**

Очевидно, что возможность использования двух названных подходов к оценке предмета аукциона и к установлению базы для расчета арендной платы и платы по договору купли-продажи лесных насаждений объективно содержит условия для организации нелегальных заготовок древесины с коррупционными интересами.

Суть административного решения в условиях неопределенности подхода к оценке предмета аукциона сводится к занижению нормативных объемов заготовки древесины на арендуемом лесном участке в договоре аренды лесного участка или договоре купли-продажи лесного насаждения с тем, чтобы в последующем пользователь смог получить нелегальный доход от превышения фактического объема изъятия древесных ресурсов его нормативного значения.

Реализация данного коррупционного риска, как показывает практика организации использования лесов, и является экономической основой осуществления нелегальных заготовок древесины в Российской Федерации, противодействовать которому призван федеральный закон № 415-ФЗ об учете древесины и сделок с ней.

Устранение коррупционного риска, обусловленного неопределенностью в понимании двух терминов (предмет аукциона и продажа прав), требует изменений и дополнений в статьях Лесного кодекса, основанных на следующих принципиальных положениях:

1. Предметом аукциона при аренде лесных участков для всех видов пользований должна быть площадь лесного участка. Такое положение должно быть *однозначно* заявлено в статье 79 части 4, так как только площадь лесной земли поддается измерению, государственной регистрации с возможным присвоением кадастрового номера.

Все другие подходы, касающиеся оценки всех видов ресурсов (древесных и недревесных), субъективны, так как результаты оценки зависят от используемых методов измерения, установленных допусков, которые можно использовать с личной выгодой для тех, кто производит оценку ресурсов.

2. *Начальная цена предмета аукциона при аренде лесных участков и арендная плата должны устанавливаться независимо друг от друга по разным методикам, поскольку эти показатели имеют разное экономическое назначение.*

Начальная цена предмета аукциона при аренде лесных участков должна устанавливаться по нормативным ставкам платы за га лесной земли, дифференцированным по степени доступности ресурсов и их качественным характеристикам. Государство, устанавливая нормативы платы за га лесной земли, получает экономические рычаги для управления процессом освоения лесов.

*В отличие от начальной цены предмета аукциона арендная плата и плата по договору купли-продажи лесных насаждений должны определяться произведением ставки платы за единицу ресурса и объема фактически изъятых ресурсов посредством их обмера и соответствующего учета (лекция 2).*

### 3. ДОСТУП К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ НЕДРЕВЕСНЫХ РЕСУРСОВ И СОЦИАЛЬНЫХ ПОЛЕЗНОСТЕЙ ЛЕСОВ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ БЛАГОМ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ

Общеизвестно, что леса наряду с использованием их экономической функции производят социальную и экологическую полезности. Речь идет об оказании лесами рекреационных и природоохранных услуг, которые должны быть доступными для населения и согласно мировой практике бесплатными в потреблении.

Бесплатность предоставления рекреационных и природоохранных услуг населению объясняется, в первую очередь, их доступностью для всех граждан, а следовательно, трудностями или даже практической невозможностью организовать органами государственной власти нормированное потребление названных услуг населением.

*Доступность ресурсов в рыночной экономике всегда относит их к категории общественных благ, предоставляемых населению бесплатно. В экономической теории такие блага применительно к функциям лесов получили название «неоцениваемые полезности леса».*

Именно данное фундаментальное экономическое положение должно стать основой формирования лесных отношений при многоцелевом использовании лесов, устраняющих противоречия и конфликты между экономическими (всегда платными!) функциями, с одной стороны, социальными и экологическими полезностями леса, с другой стороны.

Конфликтность экономических, социальных и экологических целей при использовании лесов является объективной реальностью, подлежащей обязательному учету в лесном законодательстве.

*При этом следует различать бесплатность предоставления населению рекреационных услуг от платности мероприятий, которые делают данные услуги более привлекательными для граждан.*

*Посещение лесов населением во всех странах в виде прогулок, а также для сбора грибов, ягод и других дикорастущих свободно и бесплатно при всех формах собственности на лесные земли.* Но при этом собственники лесной земли (государство, муниципалитет, частный владелец) могут создать более привлекательные условия для пребывания граждан в лесу, предложив им домики для ночлега, кемпинги, стоянки для автомашин, заготовленное древесное топливо для приготовления пищи и т.п.

Такого рода услуги являются платными для населения, что создает ошибочное представление о платности рекреационной функции как таковой. *Ни в одной стране мира при государственной собственности на лесные земли их участки не отчуждаются юридическими и физическими лицами с целью потребления рекреационных услуг и для сбора дикорастущих грибов, ягод, орехов и других пищевых ресурсов.*

Политика государства в развитии рекреационного использования лесов, находящихся в государственной собственности, должна быть направлена на привлечение как можно большего количества граждан для посещения лесов (с учетом неизбежных ограничений в пожароопасный период), предлагая им, но не навязывая принудительно, платные услуги. Такой опыт эффективного

использования лесов в рекреационных целях накоплен в странах Скандинавии и Балтии, где нет отчуждения лесных земель в интересах потребления рекреационных услуг отдельными «привилегированными» категориями граждан и юридических лиц, создающего коррупционные риски, представленные ниже.

***Риск 1. Ограничение объемов заготовки и сбора пищевых лесных ресурсов гражданами их собственными нуждами.***

Никаких разъяснений на предмет определения размера собственных нужд Лесной кодекс не содержит, делегируя через статью 33 (часть 4) решение данного вопроса органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

При установлении на региональном уровне нормативов использования недревесных лесных ресурсов на нужды населения неизбежно встанет задача контроля за соблюдением этих нормативов с вытекающими отсюда коррупционными методами, получившими распространение в деятельности разного рода надзорных служб, в частности в деятельности инспекторов государственной инспекции по безопасности дорожного движения (ГИБДД).

Коррупционными издержками административных решений по введению нормативов на сбор дикорастущих пищевых ресурсов будет снижение доходов населения, проживающего в сельской местности в районах с высоким уровнем безработицы, где отсутствуют возможности получения других доходов.

Коррупционная емкость введения нормированного использования населением недревесных пищевых ресурсов будет определяться суммой штрафных санкций, присваиваемой лицами, призванными осуществлять надзор за соблюдением нормативов собственных нужд при заготовке и сборе дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов и других пищевых лесных ресурсов.

Рассмотренный коррупционный риск, являющийся следствием излишнего администрирования, должен быть устранен изъятием из текста части 1 статьи 11 Лесного кодекса требования о лимитировании объема заготовки и сбора пищевых лесных ресурсов собственными нуждами.

***Риск 2. Подмена ресурсов при предоставлении в аренду лесных участков в целях использования лесов для осуществления рекреационной деятельности и для заготовки пищевых лесных ресурсов.***

Рост доходов населения при ограниченности земельного рынка в части земель сельскохозяйственного назначения, и отсутствии возможности приватизировать лесные земли стимулирует в ряде регионов интерес юридических и физических лиц к приобретению на долговременной основе

лесных участков для пользования последними как земельными способами, отличными от тех, которые заявляются в договорах аренды.

Такие возможности предоставляет часть 4 статьи 41 Лесного кодекса, где заявлено: «Для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным учреждениям, муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам – в аренду».

Коррупционный риск при применении названной статьи обусловлен:

– неопределенностью предмета аукциона при осуществлении рекреационной деятельности как источника получения предпринимательского дохода исходя из понимания аренды как формы предпринимательской деятельности,

– обязательностью соответствия целей рекреационной деятельности, проводимой арендатором на лесном участке, положениям статьи 11 Лесного кодекса, объявившей пребывание граждан в лесах свободным и бесплатным общественным благом.

Аренда лесов, будучи всегда предпринимательской деятельностью независимо от поставленных целей, должна ориентировать арендатора на получение дохода, часть которого изымается государством в бюджетную систему в виде налогов и платы за использование лесов.

Поскольку использование лесов в рекреационных целях не предполагает изъятия ресурсов для их последующей продажи, то доход арендатора может иметь место только при предоставлении населению платных услуг, обеспечивающих его «оздоровление» при нахождении в лесу (прогулки на свежем лесном воздухе, созерцание лесных ландшафтов, слушание пения птиц или лесной тишины и т.п.).

Практически речь идет о введении платности за социальные услуги леса, которые согласно статье 11 Лесного кодекса должны предоставляться населению бесплатно.

В названной ситуации для того, чтобы получить доход от осуществления рекреационной деятельности, арендатор должен исключить бесплатное пребывание граждан на арендованной им территории, ввести охрану территории с применением различных средств, включая огораживание лесного участка или продажи входных билетов, как это имеет место в ряде городских парков.

Именно факт огораживания лесных участков стал не только предметом широкого общественного обсуждения в средствах массовой информации, но и предметом судебных разбирательств в тех субъектах Российской Федерации,

где аренда лесных земель для осуществления рекреационной деятельности приобрела массовый характер (например, Московская область).

Федеральный закон от 22.07.08 № 143-ФЗ в части 1 попытался исправить ситуацию, при которой ведение рекреационной деятельности арендаторами вступило в противоречие с положениями статьи 11 Лесного кодекса о свободном бесплатном пребывании населения в лесу.

Названный выше закон установил: *«Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей. Предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом».*

Как показала практика применения статьи 41 Лесного кодекса, принятием названной поправки не удалось противостоять экономическим интересам обеих сторон при заключении договоров аренды лесных участков на осуществление рекреационной деятельности. Интерес арендатора, в первую очередь, определяется возможностью возведения на арендованных лесных участках временных построек, а при наличии лесных планов – возведения физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений (часть 2 статьи 41) с их возможным конечным назначением, весьма далеким от целей лесной рекреации, доступной для массовых посетителей лесов (поля для игры в гольф, теннисные корты и т.п.).

*В данном случае экономический интерес арендатора определяется при доступе к использованию лесов для осуществления рекреационной деятельности подменой предмета аренды: использование социальных полезностей леса заменяется использованием лесной земли под строительство объектов недвижимости.*

Коррупционные издержки государства при аренде лесных участков для осуществления рекреационной деятельности складываются из:

- экономических потерь из-за разницы в рыночной стоимости земельного участка при возведении на нем объектов недвижимости и существующего размера арендной платы, установленного вне всякой связи с потребительной стоимостью рекреационных услуг,
- социальных потерь из-за вводимых ограничений гражданам свободно и бесплатно пребывать в лесу.

Аналогично рассмотренным выше арендным отношениям в сфере рекреационной деятельности формируются коррупционные риски при передаче

в аренду лесных участков сроком от 10 до 49 лет для заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений (статья 34).

Часть 1 статьи 34 устанавливает: *«Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с изъятием, хранением и вывозом таких лесных ресурсов из леса».* Как и в случае с лесной рекреацией это положение статьи 34 вступает в противоречие с требованиями статьи 11, разрешающей населению для собственных нужд бесплатно собирать в лесу дикорастущие плоды, ягоды, орехи и другие пищевые лесные ресурсы.

В отличие от древесного запаса, который воспроизводится длительное время не без участия человека, динамика запасов дикорастущих пищевых лесных ресурсов трудно прогнозируема, а следовательно, трудно прогнозируем и доход от их реализации, что не может быть стимулом для заключения арендных договоров. Но в то же время часть 4 статьи 34 дает возможность *«гражданам, юридическим лицам, осуществляющим заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений, размещать на лесных участках сушилки, грибоварни, склады и другие временные постройки»*, т.е. по сути дела не только использовать пищевые ресурсы, но и землю под возведение объектов недвижимости с их назначением, не всегда совпадающим с заявленными статьей 34 целями.

Коррупционные издержки при принятии административных решений по передаче лесных участков в аренду для заготовки пищевых лесных ресурсов формируются аналогично тем, которые были рассмотрены при реализации статьи 41 Лесного кодекса.

В обеих статьях Лесного кодекса коррупционный риск основан на подмене ресурсов, когда формально платят за социальные полезности, грибы, ягоды, а пользуются лесной землей с возведением на ней объектов недвижимости с целевым назначением, не отвечающем заявленным целям.

Для устранения коррупционных рисков при доступе к использованию социальных полезностей леса и его пищевых ресурсов необходимо законодательно запретить применение в названной сфере арендных отношений.

В статью 41 добавить часть 6 следующего содержания *«Юридическим лицам, гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность по предоставлению рекреационных услуг населению, разрешается аренда участков лесной земли исключительно для возведения на них физкультурно-оздоровительных, спортивных, спортивно-технических сооружений, а также временных построек с правом их последующего выкупа в соответствии с*

порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Такая правовая норма:

- предоставит гражданам свободное и бесплатное пребывание в лесу,
- обеспечит получение гражданами на добровольной основе предоставляемых государственными и частными коммерческими организациями дополнительных платных услуг, повышающих качество лесной рекреации (стоянки автотранспорта, древесное топливо и другие условия для приготовления пищи и т.п.),
- создаст условия для становления и развития малого предпринимательства в сфере оказания населению рекреационных услуг,
- исключит возможность «тихой приватизации» лесных земель гражданами для реализации ими своих частных интересов.



## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО КОНЦЕПЦИИ Государственного, частного и общественного партнёрства по использованию древесины

### Состояние вопроса

В нашей стране решение наиболее важных проблем невозможно без участия В.В. Путина. Благодаря непосредственному кураторству Президента РФ, 27 декабря 2013 года был принят федеральный закон ФЗ-415 по учёту древесины и с сделок с ней. Считаю, что основным результатом внедрения этого закона является переход на составление Отчётов об использовании лесов с указанием объёма заготовленных сортиментов - брёвен определённого назначения, имеющих спрос на рынке. Сортименты, по существу, являются основной продукцией лесного хозяйства.

Введение в Лесной кодекс и в практику ведения лесного хозяйства понятия сортиментный состав древесины позволяет перейти к выполнению очередного поручения В.В. Путина, в соответствии с которым Правительство РФ должно "принять меры, направленные на повышение экономической эффективности лесопромышленного комплекса, в том числе рассмотреть целесообразность увеличения размеров платы за использование лесов" (см: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/copy/53811> Пр-173 2017-01-31, пункт 1).

В рамках данного Поручения заместителем Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Руководителем Рослесхоза И.В. Валентиком организована "Рабочая группа по разработке новых подходов к формированию платы за использование лесов" (см. <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/news/4135>). В Рабочую группу включены: Минприроды России, Минпромторг России, Рослесхоз, АО "Группа "Илим", ООО "УК "Сегежа групп", Управляющая компания "РФП Групп" и другие крупные лесопромышленные компании. Такой состав Рабочей группы можно рассматривать в качестве первого шага по оформлению Государственно-частного партнёрства по использованию древесины.

Вопрос о выработке решений по формированию платы за использование древесины является весьма актуальным для специалистов отрасли. Об этом свидетельствует дискуссия на Лесном форуме Гринпис России (см. <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=21200>), прошедшая после сообщения о формировании Рабочей группы. Эту дискуссию можно рассматривать в качестве первого общественного обсуждения состояния вопроса и возможных решений рассматриваемой проблемы.

### Обеспечение комплексного подхода

Задача повышения эффективности лесопромышленного комплекса неотделима от более общей задачи по соблюдению принципа лесного законодательства, изложенного в части 4 статьи 1 Лесного Кодекса РФ и предусматривающего "обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах".

Собственником основной части запасов древесины у нас является государство, а заготовителями и потребителями древесины - частный бизнес и население России.

В настоящее время в Лесном кодексе РФ отсутствуют процедуры одновременного обеспечения эффективности лесного комплекса и удовлетворения потребностей бизнеса и населения в сортиментах, то есть в древесине требуемых размеров и качества, необходимого объёма и по доступным ценам.

Арендаторы лесных участков и покупатели по договорам купли-продажи лесных насаждений после заготовки древесины становятся её владельцами без каких-либо обязательств перед обществом по рациональному использованию и удовлетворению имеющихся потребностей в сортиментах. Как следствие, лесоперерабатывающие предприятия, не имеющие лесов в собственной аренде, а также население, не имеют гарантии со стороны государства, как владельца лесов, по удовлетворению потребностей в древесине.

Очевидно, что в современных условиях невозможно восстановить существовавшую до 1991 года систему удовлетворения потребности в древесине государственным планированием и регулированием производства и поставок всем потребителям стандартных сортиментов с использованием единых для всей страны цен на сортименты.

Предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 N 310 ставки платы за единицу объёма лесных ресурсов являются сохранившимся элементом плановой системы СССР. В рыночных условиях требования к сортиментам определяются покупателями с учётом возможности их соблюдения лесозаготовителем при заготовке сортиментов на отводимых в рубку лесных участках. По этой причине установление на уровне Правительства РФ единых цен сортиментов на корню в условиях России заведомо неэффективно. Оптимальным считаем согласование цен на корню на уровне отдельных лесничеств, что предусмотрено изложенными ниже процедурами.

Прежде, чем менять общероссийские законодательные акты, предусматривающие решение проблемы организации использования древесины, предлагаем отработать возможные варианты в отдельных регионах России, которые резко отличаются по спросу на сортименты и по возможности его удовлетворения по количеству и качеству при имеющихся экономически доступных запасах древесины в отдельном и в смежных субъектах РФ.

### Использование зарубежного опыта

Из стран с развитым лесопользователем, наиболее близким для нас считаем опыт Эстонии. Этот опыт полезен тем, что объём продажи древесины, заготовленной в государственных лесах Эстонии (2014 год - 3,2 млн. м<sup>3</sup>) сопоставим со средним объёмом лесозаготовок в субъектах РФ.

Около 40% лесов в Эстонии принадлежит государству. Они находятся в ведении Центра управления государственными лесами (RMK), который занимается охраной и возобновлением лесов, а также хозяйственной деятельностью. RMK имеет сайт с информацией о деятельности Центра на трёх языках: эстонском, английском и русском (см. <http://www.rmke.ee/organizatsiia/sfiery-dieiatelnosti>). За использование выращенной древесины в RMK отвечает Отдел сбыта древесины, организация деятельности этого отдела и процедуры продажи древесины достаточно детально изложены в специальном разделе сайта на русском языке: <http://www.rmke.ee/prodazha-drieviesiny/prodazha-drieviesiny>.

### Основные условия эффективного использования древесины

Основными условиями эффективного использования древесных ресурсов являются следующие:

- 1) Необходимо обеспечить выявление, планирование и стабильное удовлетворение потребностей в сортаментах действующих в России лесоперерабатывающих предприятий и населения.

В современных условиях отсутствие поставок сортиментов (даже в течении нескольких недель или месяцев) может привести к ликвидации предприятий и к нарушению жизнеобеспечения значительной части населения, для которой необходимы дрова для обогрева домов, приготовления пищи и строительные брёвна для ремонта жилья.

- 2) Для непрерывного лесоснабжения потребителей необходимо долгосрочное планирование ресурсного, технического, кадрового обеспечения проведения заготовки и транспортирования древесины.

Отсутствие запасов древесины, лесовозных дорог, техники и специалистов приводит к нарушению поставок сортиментов потребителям.

- 3) Обеспечение экономической устойчивости всех участников цепочек поставок сортиментов: органов лесного хозяйства, лесопользователей, лесозаготовителей, подрядчиков, транспортировщиков, торговых фирм, потребителей сортиментов.

Банкротство отдельных участников цепочки поставок древесины приводит к разрыву цепочки и прекращению поставок.

#### **Основные участники Партнёрства по использованию ресурсов древесины**

Википедия содержит следующее определение термина: "Государственно-частное партнёрство - совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях."

Использование древесных ресурсов, кроме государства и бизнеса, непосредственно затрагивает интересы населения России. По этой причине в рамках предлагаемого партнёрства предлагается участие третьей стороны - "Общества", представителями которой могут быть общественные организации и местные администрации.

**На уровне России** состав Государственного, частного и общественного партнёрства по использованию ресурсов древесины может быть аналогичным уже созданной "Рабочей группы по разработке новых подходов к формированию платы за использование лесов". На этом уровне необходимо разрабатывать нормативные документы и координировать работу, проводимую на уровне субъектов РФ.

**Уровень субъектов РФ.** Основную работу предлагается проводить на уровне Партнёрства по использованию ресурсов древесины субъекта Российской Федерации". Участниками Партнёрства на этом уровне должны стать:

- От Государства: Отдел использования лесов Органа управления лесами субъекта РФ и лесничества.
- От Бизнеса: Юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют: (1) заготовку и транспортирование сортиментов, (2) переработку и (3) экспорт сортиментов, заготавливаемых в лесах Субъекта РФ.
- От Общества: Общественные организации и Органы местного самоуправления, представляющие в Партнёрстве интересы работников отрасли, а также населения, как покупателей (потребителей) сортиментов и пользователей недревесной продукции лесов.

#### **Основные функции Партнёрства по использованию ресурсов древесины Субъекта РФ**

Предполагается, что Партнёрство по использованию ресурсов древесины Субъекта РФ будет выполнять следующие основные функции:

1. **Выявление спроса на сортименты, которые могут быть заготовлены в лесничествах Субъекта РФ:**
  - 1) Индивидуальное или публичное информирование Органом управления лесами потенциальных покупателей сортиментов о возможности участия в Партнёрстве представлением Заявок на закупку сортиментов, заготавливаемых в конкретных Лесничествах Субъекта РФ с указанием ближайшего к территории каждого Лесничества склада, с которого возможно транспортирование сортиментов по дорогам общего пользования (далее – Склад Лесничества).
  - 2) Заинтересованные покупатели представляют в Орган управления лесами (или в Лесничество) **Предварительную заявку на закупку сортиментов, заготавливаемых Лесничестве**, содержащую: (а) Наименование сортимента и Спецификацию сортимента - технические требования к сортименту, достаточные для его изготовления, сортировки, приёмки и оплаты; (б) Потребность в сортименте (в м<sup>3</sup>) на очередной год или на больший срок; (с) Предложение по цене сортимента на Складе лесничества Сск (руб./м<sup>3</sup>) на очередной год.
  - 3) Оформление Органом управления лесами на основе Предварительных заявок покупателей **"Перечня сортиментов в Лесничестве, на которые выявлен спрос покупателей"** (далее Перечень сортиментов).
2. **Определение возможности заготовки сортиментов, на которые выявлен спрос в лесничестве Субъекта РФ:**
  - 1) Индивидуальное или публичное информирование Органом управления лесами лесозаготовителей сортиментов о возможности участия в Партнёрстве проведением заготовки сортиментов, указанных в Перечне сортиментов.
  - 2) Заинтересованные лесозаготовители представляют в Орган управления лесами (или в Лесничество) **Предварительную заявку на заготовку сортиментов**, включенных в Перечень сортиментов. В заявке должно содержаться: (а) предварительное предложение по стоимости заготовки и вывозки на Склад лесничества (руб/м<sup>3</sup>), каждого из сортиментов, содержащихся в Перечень сортиментов.
3. **Анализ заявок Покупателей и Лесозаготовителей. Проведение согласительных совещаний по содержанию договоров и оформление Протоколов согласования цен сортиментов на корню:**
  - 1) Цена конкретного сортимента на корню С<sub>к</sub>, заготавливаемая в определенном Лесничестве, равна разнице между ценой 1 м<sup>3</sup> этого сортимента на Складе Лесничества Сск (руб/м<sup>3</sup>) по согласованной Заявке покупателя и стоимостью заготовки и вывозки на склад Лесничества Сзв (руб/м<sup>3</sup>) 1 м<sup>3</sup> этого сортимента по согласованной Заявке лесозаготовителя.
  - 2) Целью участия всех трёх сторон (Органа управления лесами субъекта РФ, Покупателей и Лесозаготовителей) в согласительных совещаниях является установление приемлемого для участников соотношения между: (1) стоимостью 1 м<sup>3</sup> сортимента на корню, (2) стоимостью заготовки и транспортирования 1 м<sup>3</sup> сортимента на склад Лесничества и (3) стоимостью 1 м<sup>3</sup> сортимента на складе Лесничества.



**ДЕПАРТАМЕНТ  
ПРОМЫШЛЕННОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
ЧУКОТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА**

689000, Чукотский автономный округ, г. Анальра, ул. Отка, д.4, факс 2-43-33, телефон 6-35-31, 6-35-30, e-mail: [M.Ahmedova@dps.chukotka.gov.ru](mailto:M.Ahmedova@dps.chukotka.gov.ru)

Государственная Дума Федерального  
Собрания Российской Федерации

от 08.11.2017 № 11-15/8363

на № 3.12-11/1539 от 20.10.2017

Председателю Комитета по природным  
ресурсам, собственности и земельным  
отношениям

Н.П. Николаеву

Георгиевский пер., д. 2, г. Москва, 103265

Уважаемый Николай Петрович!

Департамент промышленной и сельскохозяйственной политики Чукотского автономного округа направляет материалы к парламентским слушаниям на тему «10 лет Лесному кодексу Российской Федерации: итоги, проблемы, перспективы» 16 ноября 2017 г. и предложения для включения в проект рекомендаций (приложение).

Принять личное участие в заседании парламентских слушаниях не представляется возможным.

Информация направляется на электронный адрес: [virstuk@duma.gov.ru](mailto:virstuk@duma.gov.ru).

Приложение: 1 л. в 1 экз.

И.о. начальника Департамента

А.Ш. Мингазов

Исп. Ильчишин Николай Петрович  
тел. (42722) 6-04-01  
эл. почта: [N.P.Ilichshin@yuzadex.ru](mailto:N.P.Ilichshin@yuzadex.ru)

Условием этого согласования является соблюдение принципа распределения доходов между участниками цепочки поставок продукции из древесины в соответствии с долей затрат, необходимых для поддержания их экономической устойчивости.

- 3) Достижение согласия, по указанным трём стоимостным показателям, регистрируется в совместном Протоколе, который является основанием для заключения договора между Органом управления лесами и Лесозаготовителем на заготовку сортиментов и договора на поставку сортимента между Лесозаготовителем и Покупателем сортимента.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация изложенных выше предложений позволяет со временем восстановить забытое с 1991 года понятие "Лесосырьевая база". В современных условиях это должна быть не территория лесного фонда, переданная лесозаготовительному предприятию для ведения промышленных лесозаготовок, а "Лесосырьевая база лесопромышленного предприятия" - совокупность лесных участков, на которых на постоянной основе проводится заготовка сортимента с необходимыми предприятию (или населению) объемами и качеством в соответствии с решениями, согласованными в рамках Партнёрства по использованию ресурсов древесины Субъекта РФ.

Закрепление в рамках Партнёрства за предприятиями Субъекта РФ лесосырьевых баз можно рассматривать как гарантию лесоснабжения и стабильной работы предприятий, их устойчивого положения на рынке продукции из древесины, стабильного спроса и, как следствие, стабильных цен на неё.

Минимизация транспортных расходов и других затрат позволяет повышать стоимость древесины на корню, то есть доходы государства и, в конечном итоге, экономическую эффективность лесопромышленного комплекса, что предусмотрено поручением В.В. Путина, указанным выше.

Участие в Партнёрстве всех заинтересованных в использовании древесины сторон будет содействовать эффективному решению на региональном уровне актуальных вопросов по защите лесов от пожаров и лесовосстановлению.

Анатолий Курицын, Алексей Курицын  
Центр стандартизации и сертификации лесоматериалов  
ООО "Лесэксперт",  
<http://www.lcs.expert/>, моб. (916) 150 05 32

## Приложение

На сегодняшний день существуют риски нарушения федерального лесного законодательства. В частности, Лесной кодекс РФ (ст. 11, 35) позволяет гражданам заготавливать грибы, ягоды и другие пищевые лесные ресурсы для **собственных нужд свободно и бесплатно**.

Сбор этих ресурсов не для собственных нужд (например, для продажи на рынке или сдачи на пунктах приема) Лесной кодекс РФ рассматривает как предпринимательскую деятельность, которая должна осуществляться только на основании договора аренды лесного участка на срок не менее 10 лет, что является серьезным административным барьером для простых граждан. **Это означает, что все жители, которые пытаются сдать собранные дикоросы, фактически являются нарушителями закона.**

Предложение для включения в проект рекомендаций:

В целях создания условий для доступа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ к природным ресурсам, необходимым для ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, Департамент промышленной и сельскохозяйственной политики Чукотского автономного округа предлагает рассмотреть возможность внесения в Лесной кодекс РФ изменений и дополнений, разрешающих **свободно и бесплатно** заготавливать и реализовывать собранные дикоросы по нормативам, установленным законами субъектов Российской Федерации.

**Ю.И. Шуплецова**  
ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

### **Основные итоги развития лесного законодательства Российской Федерации** *(к 10-летию принятия Лесного кодекса Российской Федерации)*

Вопросам охраны лесов, совершенствования регулирования лесопользования в последние годы в нашей стране уделяется огромное внимание. И это связано не только с такими острыми, но достаточно частными проблемами, которые у всех на слуху - недостаточным обеспечением охраны лесов от пожаров, неясностями в порядке решения вопросов прокладки магистралей через земли, занятые лесами (такими, как, например, Химкинский лес) и т.п., а также и с необходимостью определиться с организацией лесной охраны, лесного надзора, разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области управления лесами, оптимизацией порядка проведения лесных аукционов, установлением правовых барьеров на пути незаконной рубки лесов и экспорта лесоматериалов.

Леса являются одним из основных видов природных ресурсов России и мира. Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 2011 год был объявлен годом лесов<sup>1</sup>. Одним из условий достижения показателей стабильности климата планеты, указанных в Парижском соглашении по климату 2015 года, является сохранение лесов и устойчивое управление лесами (статья 5).

По данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году на 1 января 2015 года площадь земель лесного фонда составила 1122,6 млн. га<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.un.org/en/events/iyof2011/>

<sup>2</sup> Подготовлен Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и

Лесопокрытыми землями, включенными в состав других категорий земель, занято 57,1 млн. га. В 2014 году сокращение указанной площади вследствие перевода (в основном из земель сельскохозяйственного назначения) в лесной фонд составило 225,3 тыс. га. В результате проводимых в различных субъектах федерации мероприятий за 2014 год площадь категории земель лесного фонда в целом увеличилась на 220,8 тыс. га.

Среди сравнительных преимуществ России по отношению к лесопромышленным отраслям в других странах мира, особенно в целлюлозно-бумажной промышленности, специалистами Всемирного банка называются следующие:

- наличие крупнейших в мире запасов хвойной древесины;
- наличие крупного внутреннего рынка, защищенного от конкуренции;
- положительные перспективы развития рынка сбыта в Европе и Китае;
- сравнительно низкая себестоимость древесины благодаря возможностям интеграции производственного цикла лесопиления и выработки целлюлозы и наличию недорогого древесного сырья;
- высокий интерес к инвестированию в Россию со стороны лидирующих международных промышленных и финансовых компаний, при условии устранения существующих барьеров для частных инвестиций<sup>3</sup>.

Рыночные механизмы могут быть основной движущей силой для обеспечения устойчивого управления лесами, однако без необходимых защитных механизмов они могут также стать причиной истощения лесных ресурсов. При этом следует отметить, что в России в настоящее время отмечаются неэффективность функционирования рынка лесоматериалов, высокий уровень коррупции в лесном секторе экономики, высокие риски и издержки бизнеса на их покрытие и другие факторы, которые приводят к

картографии. М.: 2015. С. 24

<sup>3</sup> Дитерле Г., Кушлин А., Ключевые проблемы реформы лесной политики в России//Устойчивое лесопользование, 2004. №2 (4). С. 18

повышению затрат хозяйствующих субъектов. Такого рода обстоятельства значительно снижают конкурентоспособность российского лесного сектора на международном рынке и являются препятствием для притока частных инвестиций<sup>4</sup>.

Уже начиная с 2008 года в лесное законодательство было внесено большое количество существенных изменений. В настоящий момент уже принято 37 федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации.

Основные изменения вносятся с учетом утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Она ставит задачу развития лесного комплекса страны, в том числе путем создания системы воспроизводства лесного фонда и восстановления лесов в первую очередь в регионах, утративших экологический, рекреационный и лесохозяйственный потенциал<sup>5</sup>.

Кроме данной Концепции распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации года на период до 2030<sup>6</sup>.

Государственная политика направлена на сохранение и приумножение лесов, максимальное удовлетворение потребностей граждан Российской Федерации в качественных продуктах и полезных свойствах леса, а также на создание на государственном уровне условий, обеспечивающих устойчивое и динамичное развитие лесного сектора экономики.

Для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов необходимо достичь следующих целей:

<sup>4</sup> Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения. Материалы семинара (Москва, Россия. 25 февраля 2003 г.) //М.: Издательство «Алекс», 2003. С.18

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2013, № 40 (часть III), ст. 5096

а) в экономической сфере - эффективное управление лесным сектором экономики и увеличение валового внутреннего продукта в лесном секторе на основе рыночного спроса;

б) в экологической сфере - благоприятная окружающая среда для граждан и сохранение биосферной роли лесов России;

в) в социальной сфере - рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий.

Следует отметить, что подобные задачи стоят не только в Российской Федерации, но и в других странах. Например, в докладе «Сельскохозяйственная политика ЕС после 2013 года: за новую политику в области продовольствия, сельского хозяйства и развития сельских территорий», опубликованном в 2010 году в ФРГ отмечается, что лесное хозяйство в виду большой длительности производственных циклов испытывает намного более серьезные трудности при реагировании на изменение природных рамочных условий. Поэтому именно для лесной отрасли следует в первую очередь разработать государственные меры по поддержке рыночных решений, которые позволят производителям приспособиться к новым условиям<sup>7</sup>.

Большое значение в условиях реформирования лесного хозяйства приобретает государственное регулирование лесных отношений. Не все ученые и практики однозначно относятся к расширению сферы частноправового регулирования в области лесных отношений. В частности, практика передачи лесных участков на землях различных категорий в собственность юридических лиц приводит к интенсивной застройке данных участков, предполагающей практически не контролируемую вырубку лесных насаждений.

Одним из направлений контроля в сфере лесных отношений является

<sup>7</sup> Сельскохозяйственная политика ЕС после 2013 года: за новую политику в области продовольствия, сельского хозяйства и развития сельских территорий. Научно-консультативный совет по сельскохозяйственной политике при Федеральном министерстве продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей (Германия). 2010. С. 17

контроль за законностью рубок, происхождением древесины и оборотом лесоматериалов. Данный контроль может быть полезным инструментом для борьбы с незаконными рубками при условии, что будут подготовлены соответствующие подзаконные акты, поскольку в настоящее время таких полномочий нет ни у одного органа государственной власти Российской Федерации.

Введение государственной системы контроля законности оборота лесоматериалов прежде всего связано с тем, что с 3 марта 2013 года вступил в силу Регламент Европейского Союза № 995/2010.

Данный Регламент прямо запрещает ввоз на территорию стран ЕС древесины (в виде изделий или лесоматериалов), заготовленной в других странах с нарушением законодательства этих стран. Согласно указанному Регламенту все импортеры лесоматериалов и продукции из древесины на европейский рынок, в том числе Российская Федерация, должны продемонстрировать систему тщательной проверки легальности закупаемых лесоматериалов. Импортеры должны либо самостоятельно разработать систему оценки рисков и контроля легальности, либо использовать одну из существующих схем, предусматривающую верификацию третьей независимой стороной, например одну из признанных схем международной добровольной лесной сертификации.

Одним из направлений решения данной проблемы явилось бы принятие соответствующего федерального закона, однако, законодатель пошел по другому пути. Для регулирования названных отношений был принят Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>8</sup>. Этим Законом в Лесной кодекс Российской Федерации были внесены нормы об учете и маркировке древесины, ее транспортировке и единой автоматизированной системе учета древесины и сделок с ней.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2013, № 52 (часть I), ст. 6980

Следует заметить, что подобное решение приводит к размыванию предмета регулирования лесного законодательства, поскольку оно является, прежде всего, частью законодательства об охране окружающей среды.

При этом необходимо отметить, что растущий разрыв между требованиями лесного законодательства и реалиями новой экономики стал одним из факторов, способствующих быстрому росту уровня нелегального лесопользования, наносящего серьезный экономический, экологический и социальный ущерб<sup>9</sup>.

Создание условий для устойчивого управления лесами является еще одним важным направлением развития лесного законодательства. Достижение устойчивого управления лесами должно обеспечивать необходимую базу для реализации основных направлений реализации государственной лесной политики. Оценка эффективности реализации отдельных направлений должна предваряться оценкой регулирующего воздействия. При этом важную роль для оценки и осуществления институциональных преобразований играет участие в принятии решений всех заинтересованных сторон и прозрачность административных процедур.

Лесное хозяйство в виду большой длительности производственных циклов испытывает значительные трудности при реагировании на изменение природных условий. Поэтому именно для лесной отрасли следует в первую очередь разработать государственные меры по поддержке рыночных решений, которые позволят производителям приспособиться к новым условиям<sup>10</sup>.

Одним из главных вопросов был и остается вопрос о собственности на леса. Еще в 1959 году Г.Н. Полянской была опубликована работа «Право

<sup>9</sup> Дитерле Г., Кушлин А., Указ. раб. С. 21

<sup>10</sup> Сельскохозяйственная политика ЕС после 2013 года: за новую политику в области продовольствия, сельского хозяйства и развития сельских территорий. Доклад Научно-консультативного совета по сельскохозяйственной политике при Федеральном министерстве продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей Федеративной республики Германии. 2010//www.bmelv.de/beirat\_agarpolitik\_gutachten.

государственной собственности на леса»<sup>11</sup>, в которой отмечалась необходимость четкой формулировки права государственной собственности на леса, включающей все леса как естественного, так и искусственного происхождения независимо от их принадлежности.

При сохранении федеральной собственности на большую часть лесов в законодательстве последнего времени наметилась тенденция передачи полномочий в области лесных отношений с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации и расширения полномочий органов местного самоуправления (например, Федеральный закон от 29 декабря 2010 № 442-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>12</sup>).

С принятием Лесного кодекса ситуация с вопросами собственности только осложнилась. Новеллой Кодекса стала возможность иной, кроме государственной, собственности на лесные участки. При этом лесные участки в составе земель лесного фонда были и остаются в федеральной собственности (ст. 8 Лесного кодекса РФ), а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Как отмечают многие авторы эта конструкция не исключает права частной собственности на лесные участки<sup>13</sup>. Поскольку, если в соответствии со ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>14</sup> земельные участки не изъяты из оборота и не ограничены в обороте, они могут быть объектами частной собственности. Прежде всего, это касается лесов, расположенных на землях населенных пунктов, землях сельскохозяйственного назначения и землях промышленности и иного специального назначения.

<sup>11</sup> Полянская Г.Н. Право государственной собственности на леса//М., Юридическая литература. ВИЮН.1959.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2011, № 1, ст. 54

<sup>13</sup> См., например, Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ. Журнал российского права, 2007. № 1

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2001, № 44, ст. 4147

При этом в соответствии с п. 4 ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан и юридических лиц<sup>15</sup>.

В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Рациональное использование природных ресурсов является важной экологической задачей и относится к числу острейших мировых проблем, требующих безотлагательного, фундаментального изучения и решения.

К сожалению, с введением в действие ЛК РФ не удалось решить эти проблемы, и для эффективного применения его положений необходимо принятие многочисленных нормативных правовых актов.

Помимо общей направленности лесного законодательства последнего времени на развитие экономических отношений, нельзя отрицать и необходимость законодательного регулирования сохранения экологического потенциала лесов.

При благоприятном развитии ситуации законодательные меры будут направлены, прежде всего, на сохранение генетического, видового, экосистемного и ландшафтного разнообразия лесов; формирование национального лесного наследия Российской Федерации, то есть фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению, а также на разработку и применение технологий, обеспечивающих сохранение экологических функций лесов и их биологического разнообразия.

<sup>15</sup> См. также Постановление Президиума ВАС РФ от 13.03.2007 № 15355/06 по делу № А62-1807/2006. Правовая система КонсультантПлюс

Особое внимание к совершенствованию правового регулирования лесопользования связано с наиболее актуальными проблемами применения Лесного кодекса Российской Федерации. Это, прежде всего, недостаточное обеспечение охраны лесов от пожаров, многочисленные неясности в решении вопросов размещения в лесах линейных объектов, совершенствование организации лесной охраны, лесного надзора и контроля, недостаточно четкое разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области управления лесами, несовершенство порядка проведения лесных аукционов, необходимость усиления правовых барьеров на пути незаконной рубки лесов и экспорта лесоматериалов.

Среди важных и значимых направлений развития лесного законодательства следует отметить усиление роли малого и среднего бизнеса в лесном секторе экономики. В частности, может идти речь об установлении порядка заготовки древесины индивидуальными предпринимателями, а также субъектами малого и среднего предпринимательства на основании договоров купли-продажи и введение конкурсной формы проведения торгов для указанных субъектов. В целом идея разработки законопроектов в этой сфере заслуживает поддержки.

К сожалению, остается не до конца урегулированным правовой режим лесов, расположенных на землях иных, кроме земель лесного фонда, категориях, недостаточно разработан. Особенно это касается лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, а также землях обороны и безопасности. Аналогичная ситуация сложилась и с лесами, расположенными в водоохраных зонах, а также в границах земель водного фонда.

Ряд изменений лесного законодательства был направлен также на обеспечение реализации своих прав правообладателями линейных объектов, расположенных на территории лесного фонда. В частности, ст. 45 ЛК РФ была дополнена правилом, в соответствии с которым лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и на



которых расположены линейные объекты (например, линии электропередачи, линии связи, дороги, трубопроводы и другие), предоставляются на различных правах, предусмотренных ЛК РФ, гражданам и юридическим лицам, имеющим указанные линейные объекты в собственности, безвозмездном пользовании, аренде, хозяйственном ведении или оперативном управлении. При этом в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации указанных линейных объектов, в том числе в их охранных зонах, использование лесов для вырубki деревьев, кустарников и лиан может осуществляться и без предоставления лесных участков.

Данный шаг, с одной стороны, позволил избежать возникновения возможных спорных ситуаций при размещении линейных объектов на территории лесного фонда, однако, с другой стороны, отсутствие четких критериев для определения необходимости вырубki лесных насаждений в указанных целях, приводит к различным злоупотреблениям со стороны хозяйствующих субъектов, эксплуатирующих данные линейные объекты.

При этом следует согласиться с неоднократно высказывавшимся мнением, что хотя большая часть линейных объектов находится в частной собственности, несомненно, имеется публичный интерес к процессу их строительства, реконструкции и эксплуатации, а также охране. При этом задача, как законодателя, так и правоприменителя, состоит в поддержании баланса частных и публичных интересов<sup>16</sup>.

Изменения, внесенные в Лесной кодекс Федеральным законом от 14 марта 2009 г.<sup>17</sup> были направлены на упорядочение отношений, связанных с вырубкой лесных насаждений и заготовкой древесины в различных целях, предусмотренных лесным законодательством. В частности, был установлен прямой запрет на вырубку в защитных лесах деревьев, кустарников и лиан за

<sup>16</sup> Арсланалиев М.А. Публичные сервитуты при строительстве, размещении и эксплуатации линейных объектов // Предпринимательское право, 2008. Специальный выпуск. Данные системы КонсультантПлюс

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2009, № 11, ст. 1261

исключением случаев, если деятельность, связанная со строительством, реконструкцией и эксплуатацией объектов, не связанная с созданием лесной инфраструктуры, для целей геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования искусственных водных объектов (например, водохранилищ), гидротехнических сооружений и специализированных портов, а также различного рода линейных объектов (линий электропередачи, связи, дорог, трубопроводов и других) специально не запрещена и не ограничена в соответствии с законодательством (ч. 5.1. ст. 21 ЛК РФ).

Был ограничен перечень прав, на которых осуществляется предоставление лесных участков гражданам и юридическим лицам для заготовки древесины (ч. 8 ст. 29 ЛК РФ). Для указанных целей лесные участки в настоящее время могут предоставляться только на основании договора аренды. Исключение из круга оснований договора купли-продажи лесных насаждений, заключаемого без предоставления самого лесного участка, должно позитивно сказаться на состоянии лесов.

В частности, арендатор, в отличие от собственника лесных насаждений, который приобрел их по договору купли-продажи, должен выполнять обязанности по сохранению и восстановлению лесных насаждений в соответствии с общими положениями гражданского законодательства, закрепляющими обязанность арендатора по содержанию имущества (см. ч. 2 ст. 616 ГК РФ).

Что касается особенностей аренды лесных участков, то следует отметить, что в Лесной кодекс в этой части вносятся постоянные изменения. Например, изменился срок аренды лесных участков (ст. 72 ЛК РФ). В частности по общему правилу договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от десяти до сорока девяти лет. Исключение составляют договоры, заключаемые в случаях, предусмотренных статьями 36, 43 - 46, пунктом 3 части 3 статьи 74 Лесного кодекса.

Следует также отметить, что только за последнее десятилетие система государственного управления лесами была неоднократно реформирована, что не могло не сказаться на ней крайне негативным образом. Упразднение в 2000 году самостоятельной Федеральной службы лесного хозяйства и Государственного комитета по охране окружающей среды (Госкомэкологии России) и передача их полномочий Министерству природных ресурсов РФ привели к существенному ослаблению роли государства в регулировании лесных отношений. Деятельность функционировавшей в структуре МПР России системы государственной лесной охраны была фактически вновь дестабилизирована созданием в 2004 году в ведении Министерства самостоятельного Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза) с одновременной передачей полномочий по государственному лесному контролю сформированной Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзору).

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>18</sup> Федеральное агентство лесного хозяйства было передано из ведения Министерства природных ресурсов РФ в подчинение Министерства сельского хозяйства РФ. Затем, Указом Президента Российской Федерации от 27 августа 2010 года № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»<sup>19</sup> руководство деятельностью Федерального агентства лесного хозяйства было передано Правительству Российской Федерации, а в 2012 году Рослесхоз опять был возвращен в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации<sup>20</sup>.

Постоянные преобразования приводят к перераспределению управленческих функций и полномочий между органами и не способствуют стабильности системы управления лесами.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2008, № 20, ст. 2290

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2010, № 35, ст. 4533

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 27.06.2012 № 906 "О функциях Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012, № 27, ст. 3683

Вступление в силу действующего Лесного кодекса РФ привело к передаче наиболее значимых полномочий в сфере лесных отношений на уровень субъектов РФ. В частности, органам исполнительной власти субъектов РФ за счет субвенций из федерального бюджета были переданы полномочия по разработке и утверждению лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов, проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов; предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков на различных правах, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений (в том числе организация и проведение соответствующих аукционов); выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда; организация использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях; ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ; а также осуществление государственного лесного контроля и надзора, включая установление перечня должностных лиц, его осуществляющих<sup>21</sup>.

Эта тенденция характерна не только для России. Опыт таких больших стран, как США и Канада, показывает, что одной из адекватных стратегий при наличии соответствующей правовой и институциональной базы на национальном уровне является децентрализация в управлении лесами<sup>22</sup>. Однако следует заметить, что в мировой практике нет положительного опыта передачи полномочий по управлению лесным фондом органам

<sup>21</sup> см., например, Порядок организации работы по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации по осуществлению государственного лесного контроля и надзора, утв. приказом Минсельхоза России от 26 сентября 2008 г. № 433 // БНА ФОИВ. 2008. № 45.

<sup>22</sup> Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения. Материалы семинара (Москва, Россия. 25 февраля 2003 г.) // М.: Издательство «Алекс», 2003. С.19

государственной власти субъектов федерации при условии, что лесной фонд остается федеральной собственностью. В упоминавшихся выше странах, а также в таких федеративных государствах как Германия и Австрия, государственные леса, в своем большинстве, являются собственностью субъектов федерации<sup>23</sup>.

Проводимые преобразования, направленные на децентрализацию, должны осуществляться в сочетании с созданием эффективной системы контроля за осуществлением переданных полномочий. Вместе с тем, очевидно, что контроль и надзор за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий вряд ли может «подменить» федеральный государственный контроль и надзор в сфере лесных отношений.

Существенное влияние на изменение подходов лесного законодательства к вопросам возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам. Данные изменения, введенные Федеральным законом от 23 июня 2016 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений», были вызваны принятием Постановления Конституционного Суда от 02 июня 2015 № 12-П, признавшего ранее действовавшей части 2 статьи 99 Лесного кодекса Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Фактически введенные нормы статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации, разделившие вред, причиненный лесам, на экономический и экологический, являются новеллами лесного законодательства. При этом

<sup>23</sup> Клейнхоф И.А. Методология управления устойчивым развитием лесного сектора экономики Российской Федерации. Автореферат диссерт. на соискание уч. степ. д. эконом. наук по спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика природопользования). Москва, 2011. С.16

отдельные авторы считают это тенденцией развития всего природоресурсного законодательства<sup>24</sup>.

Важные изменения для регулирования лесных отношений были внесены федеральным законом 29 июля 2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель», получившим неофициальное наименование «закон о лесной амнистии». Хотя данным законом и не были внесены непосредственно в Лесной кодекс Российской Федерации, можно спрогнозировать, что он окажет существенное влияние на состояние земель лесного фонда.

Основной идеей данного закона стало установление приоритета данных Единого государственного реестра недвижимости перед сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации при определении принадлежности земельного участка к определенной категории земель.

Из сказанного выше могут быть сделаны некоторые выводы. Действующий Лесной кодекс не избежал участи всех принятых в последние годы законов: не успев вступить в полную силу, они уже подвергались изменениям и дополнениям. Изменения, вносимые в Лесной кодекс, прежде всего, вызваны проблемами, возникающими в ходе реализации отдельных его положений, которые, видимо, были не до конца продуманы разработчиками проекта. Еще большое количество изменений может ожидать Лесной кодекс в будущем. Указанные изменения могут быть спрогнозированы по следующим направлениям:

- изменение системы и (или) структуры федеральных органов с перераспределением полномочий между ними;

<sup>24</sup> Например, Игнатъева И.А. Научные основы интеграции и дифференциации в правовом регулировании экологических отношений: проблема установления предмета исследования // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 54 - 61.

- перераспределение полномочий в области лесных отношений между Российской Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления;

- корреляция лесного законодательства с другими отраслями законодательства, в том числе, земельным и гражданским законодательством Российской Федерации.

В заключение необходимо обратить внимание еще на один достаточно общий, но от этого не менее важный вопрос развития законодательства об использовании лесов, от ответа на который зависит общее направление его дальнейшего совершенствования.

Уже давно в научном мире ведется дискуссия о необходимости создания законодательства о растительном мире, в которое «могут и, вероятно, должны» входить отдельные положения, касающиеся использования лесов. Однако при этом следует согласиться с мнением отдельных авторов, что решение данного вопроса было и остается далеко не простым, и «нельзя не учитывать, что правовое регулирование использования и охраны лесов сложилось задолго до возникновения норм о растительности, оно детально, обширно и достаточно специфично, а потому очень непросто встроить его в законодательство более общего порядка»<sup>25</sup>.

#### Библиография:

1. Арсланалиев М.А. Публичные сервитуты при строительстве, размещении и эксплуатации линейных объектов// Предпринимательское право, 2008. Специальный выпуск. Данные системы КонсультантПлюс

2. Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ. Журнал российского права, 2007. № 1

<sup>25</sup> Минина Е.Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 108 - 117.

3. Галиновская Е.А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. N 10. С. 78 - 81.

4. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году. М.: 2011.

5. Игнатьева И.А. Научные основы интеграции и дифференциации в правовом регулировании экологических отношений: проблема установления предмета исследования // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 54 - 61.

6. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения. Материалы семинара (Москва, Россия. 25 февраля 2003 г.)//М.: Издательство «Алекс», 2003. С.19

7. Клейнхоф И.А. Методология управления устойчивым развитием лесного сектора экономики Российской Федерации. Автореферат диссерт. на соискание уч. степ. д. эконом. наук по спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (экономика природопользования). Москва, 2011. С.16

8. Минина Е.Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 108 - 117.

9. Полянская Г.Н. Право государственной собственности на леса//М., Юридическая литература. ВИЮН.1959.

10. Сельскохозяйственная политика ЕС после 2013 года: за новую политику в области продовольствия, сельского хозяйства и развития сельских территорий //Научно-консультативный совет по сельскохозяйственной политике при Федеральном министерстве продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей (Германия). 2010.