

# ВЫСТУПЛЕНИЕ заместителя министра экономического развития и торговли Российской Федерации М. М. Циканова

## по новой редакции Лесного кодекса на заседании Правительства РФ 18.03.04

*Уважаемый председатель Правительства Российской Федерации, уважаемые министры, коллеги!*

Действующий Лесной кодекс порождает ряд системных правовых проблем лесопользования, а именно:

- не создает стабильных долговременных условий лесопользования;
- устанавливает непрозрачную процедуру приобретения прав: либо административное решение, либо конкурс при отсутствии ясных критериев определения победителя;
- формирует недобросовестную конкурентную среду: доля лесного продукта, производимая «льготниками», достигает 40 %;
- содержит избыточное ведомственное регулирование и декларативные нормы;
- не дает гарантий защиты прав инвесторов.

Этими причинами обусловлена низкая инвестиционная привлекательность лесопользования, слабость и «бюрократизация» государственного регулирования.

В свою очередь эти факторы приводят к стагнации лесозаготовительной отрасли, низкому уровню доходов бюджетной системы, ухудшению экологических характеристик лесов, росту числа лесонарушений и незаконного лесопользования.

Вкратце остановлюсь на каждом из этих моментов.

**Первое.** Совокупные доходы бюджетной системы на 2004 год от лесопользования запланированы в пределах 9 млрд рублей. Пересчет общих доходов на общий объем заготовки (около 160 млн м<sup>3</sup>) показывает, что 1 кубометр древесины стоит в среднем 56 рублей. Этот показатель в 4 раза меньше, чем в Прибалтике, и в 20 раз меньше, чем в Западной Европе и Канаде.

**Второе.** Россия обеспечивает 35 % мирового объема круглого леса и только 2,5–5 % продукции глубокой переработки, наши доходы от экспорта в 6 раз ниже экспортных доходов Канады.

**Третье.** За 15 лет в России не было построено ни одного ЦБК, в то время как в Финляндии были введены новые мощности переработки 2 млн м<sup>3</sup> древесины, ориентированные на российский экспорт.

**Четвертое.** Более 60 % лесозаготовительных предприятий убыточны из-за использования устаревших техноло-

гий при отсутствии инвестиционной привлекательности отрасли.

**Пятое.** Доля платы за лес в цене лесной продукции (пиловочник, балансы) в 3–10 раз меньше, чем для стран Восточной и Западной Европы.

### Об ухудшении экологических характеристик лесов

За истекшее десятилетие площадь лесного фонда, пораженная вредителями и болезнями растений, увеличилась до 3 раз, площадь ненарушенных лесных экосистем составляет только 25 % общей площади лесного фонда (на рисунке они выделены темно-зеленым цветом).



Растет число лесонарушений и незаконного лесопользования. До 15 % лесопродукции произведено незаконно. По итогам 2002 года было выявлено 87 тыс. нарушений лесного законодательства.

Ущерб, нанесенный лесному хозяйству в 2002 году от лесонарушений, оценивается в 32 млрд рублей и за последние годы не имеет тенденций к снижению.

В правоохранительные органы было направлено более 11,5 тыс. материалов о нарушениях лесного законодательства.



Таблица 1. Объекты лесных отношений

Действующая редакция ЛК	Нормы в проекте новой редакции ЛК
<p>Леса подразделены на входящие и не входящие в лесной фонд</p> <p>Лесной фонд определен как лес и земли лесного фонда</p>	<p>Леса, произрастающие на землях любых категорий, определены как природный объект, подлежащий охране от негативного антропогенного воздействия (статья 14)</p> <p>Лесные участки определены как имущественный объект — объект гражданского оборота (статья 22)</p> <p>Природоохранные нормы Лесного кодекса распространены на леса, расположенные на землях любых категорий (статья 19)</p>
Проблемы	Ожидаемый результат
<p>Не разграничен правовой режим леса как природного объекта и объекта имущественных отношений</p> <p>Категории защитности установлены только для лесов, входящих в лесной фонд</p> <p>Отсутствует внятное правовое регулирование отношений по использованию древесно-кустарниковой растительности</p>	<p>Сохранение экологического потенциала лесов, охрана и воспроизводство лесов вне зависимости от категории земель и форм собственности</p> <p>Приведение норм лесного законодательства в соответствие со сложившейся системой регулирования имущественных отношений</p>

ва, более 1200 нарушителей привлечены к уголовной ответственности.

Для решения экологических проблем, увеличения инвестиционной привлекательности лесного комплекса, повышения эффективности государственного регулирования необходимо модифицировать:

- определения объектов лесных отношений (табл. 1);
- права граждан и юридических лиц на лесные участки (право собственности, аренды, доверительного управления);
- правовое регулирование использования лесов;
- основы государственного управления использованием, охраны и воспроизводства лесов

Новое изложение основных элементов лесного законодательства формирует систему регулирования лесных отношений, обеспечивающую развитие научно обоснованных процедур рационального лесопользования и формирование прозрачной системы государственного регулирования.

### Объекты лесных отношений

В действующей редакции Лесного кодекса установлено, что леса и земли, на которых они расположены, образуют лесной фонд. В лесной фонд не включаются леса, расположенные на землях обороны, землях городских и сельских поселений. Указанный подход имеет два существенных дефекта.

Во-первых, на использование лесов, расположенных на этих категориях земель, не распространяются положения рационального лесоводства и лесопользования, например, что означает, по сути, отсутствие механизма охраны и воспроизводства лесов, не входящих в лесной фонд.

Во-вторых, из действующей редакции Лесного кодекса непонятно, является ли таковым лес или земельный участок, на котором он произрастает. Соответственно, не обеспечиваются защита имущественных прав инвесторов и надлежащая охрана лесов.

Проект устанавливает условия использования, охраны и воспроизводства лесов, направленные на сохранение леса как компонента природной среды. В отношении леса должны соблюдаться нормы рационального лесоводства и лесопользования вне зависимости от принадлежности лесного участка и категории земель.

Объектом имущественных (экономических) отношений является лесной участок, неотъемлемым элементом которого признаются произрастающие на нем лесные ресурсы. Оборот лесных участков регулируется земельным и гражданским законодательством с учетом особенностей, установленных Лесным кодексом.

### Права граждан и юридических лиц на лесные участки (право собственности, аренды, доверительного управления)

Действующая редакция Лесного кодекса предусматривает несколько оснований лесопользования, а именно:

- договор аренды участка лесного фонда;
- концессия участков лесного фонда;
- краткосрочное пользование;
- договор безвозмездного пользования для целей спортивной охоты и нужд сельхозорганизаций (табл. 2).

**В новой редакции Лесного кодекса мы предлагаем обеспечить равный доступ экономических агентов к лесному ресурсу.**

Таблица 2. Права граждан и юридических лиц на лесные участки (право аренды)

Действующая редакция ЛК	Нормы в проекте новой редакции ЛК
<p>1. Договор аренды, заключаемый органами власти субъектов РФ на основании конкурсов и аукционов, а на срок до 5 лет — административного решения (статья 34)</p> <p>2. Концессия участков лесного фонда, введена декларативно (статьи 37–41)</p>	<p>1. Аренда лесных участков сроком до 1 года, от 10 до 99 лет (статья 74)</p> <p>2. Лесные участки передаются в аренду по результатам аукционов, за исключением случаев целевого предоставления ограниченному ЛК кругу субъектов — государственных организаций (статьи 69, 70)</p>



Таблица 2. Окончание

Действующая редакция ЛК	Нормы в проекте новой редакции ЛК
3. Краткосрочное пользование на основании аукционов или административных разрешений (статья 43) 4. Договор безвозмездного пользования (статья 36)	3. Прозрачная процедура предоставления лесных участков в аренду 4. По общему правилу лесные участки предоставляются в аренду на срок от 10 лет для осуществления всех видов лесопользования (статьи 30, 59) 5. Дрова для населения и «социальных» учреждений предоставляются на основании договора купли-продажи дровостоя на корню
Проблемы	Ожидаемый результат
1. Правовая неопределенность краткосрочного пользования 2. Непрозрачная система предоставления прав на участки лесного фонда 3. Низкие доходы государства (цена 1 м <sup>3</sup> древесины по аренде ниже минимальных ставок отпуска древесины и в несколько раз (до 5 !) ниже цены леса на аукционе)	1. Отношения аренды регулируются гражданским законодательством с особенностями, устанавливаемыми в ЛК 2. Участие общественности и саморегулируемых организаций в процессе предоставления 3. Увеличение доходов бюджетной системы не менее 2-х раз

В проекте мы предусматриваем три вида прав на лесные участки (право собственности, право аренды, право доверительного управления).

**ОБ АРЕНДЕ**

*Основной правовой формой лесопользования предлагается сделать аренду.* Лесной участок предоставляется в аренду по результатам аукционов. Без аукционов лесной участок предоставляется в аренду только для целей науки и образования, а также учреждениям ГУИН по решению Правительства Российской Федерации.

Дрова для населения и «социальных» учреждений предоставляются на основании договора купли-продажи дровостоя на корню.

**О ПРАВЕ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСНЫЕ УЧАСТКИ**

Действующая редакция Лесного кодекса предусматривает только федеральную собственность на земли лесного фонда.

Возникла ситуация искусственного, ни на чем не основанного исключения земель лесного фонда из гражданского

оборота, мотивом которой является предположение, что частный собственник обязательно уничтожит лес. Между тем возможность нахождения природных ресурсов в частной собственности предусмотрена ст. 9 Конституции, ст. 209 Гражданского кодекса.

Мы предлагаем закрепить леса (лесного ресурса) за собственником лесного участка, на котором он произрастает.

В соответствии с проектом лишь арендатор, приобретший право аренды на аукционе, вправе по истечении пятнадцатилетнего срока пользования выкупить в собственность арендуемый лесной участок.

Выкупу не подлежат лесные участки, на которых установлены режимы защитности по перечню, установленному непосредственно в Кодексе (табл. 3).

**О ДОВЕРИТЕЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

Доверительное управление предусмотрено для случаев, когда лесной участок не удалось сдать в аренду. Как правило, речь идет о низкорентабельных и нерентабельных лесных

Таблица 3. Права граждан и юридических лиц на лесные участки (право собственности)

Действующая редакция ЛК	Нормы в проекте новой редакции ЛК
Лес и земли лесного фонда находятся в федеральной собственности (статья 19)  Декларируется передача части лесного фонда в собственность субъекта Российской Федерации (статья 19)	Лес юридически закрепляется за собственником земельного участка (лесного участка)  На момент вступления в силу ЛК участки лесного фонда (лесные участки) находятся в федеральной собственности. Право собственности на лесной участок может быть приобретено исключительно лицами, которым лесной участок предоставлен в аренду по результатам аукциона, по истечении пятнадцати лет с момента заключения договора при условии добросовестного лесопользования (статья 57)  Выкупу не подлежат лесные участки, на которых произрастают леса отдельных категорий защитности (статья 57)
Проблемы	Ожидаемый результат
1. Исключение участков лесного фонда из гражданского оборота 2. Правовая коллизия между правами на лес (лесной ресурс) и земельный участок, на котором указанный лес произрастает.	1. Стимулирование гражданского оборота лесных участков 2. Идентификация эффективных собственников лесных участков, обеспечивающих устойчивое воспроизводство лесов.





Таблица 4. Права граждан и юридических лиц на лесные участки (доверительное управление)

Действующая редакция ЛК	Нормы в проекте новой редакции ЛК
1. Не предусматривает этого титула 2. Фактически лесхозы осуществляют управление лесными участками на условиях, близких к конструкции доверительного управления	1. Лесные участки передаются в доверительное управление, если в течение срока подачи заявок на участие в аукционе на право заключения договора аренды не поступило ни одной заявки 2. Лесные участки передаются в доверительное управление на основании результатов аукциона. Выигравшим аукцион считается лицо, предложившее наименьший размер вознаграждения доверительному управляющему («голландский» аукцион)
Проблемы	Ожидаемый результат
1. В связи с принятием новой редакции ЛК потребуются новые экономически эффективные механизмы использования лесных участков, не переданных в аренду 2. Перекрестное финансирование (финансирование деятельности лесхозов из бюджетов, доходы лесхозов от собственной деятельности) 3. Высокие расходы государства на управление лесным фондом	1. Передача низкоrentабельных и нерентабельных лесных участков в управление хозяйствующим субъектам с возложением на них функций по ведению лесного хозяйства 2. Снижение бюджетных затрат на содержание государственного лесного фонда

участках, за которые лесопользователь не готов платить арендную плату. В этих случаях лесной участок передается в доверительное управление на основании результатов аукциона. Выигравшим аукцион признается лицо, согласившееся на наименьший размер вознаграждения ему в качестве доверительного управляющего.

По договору доверительного управления инвестор управляет лесным участком в интересах собственника, получая за указанную деятельность вознаграждение за счет части полученного от нее дохода.

Государство, передав лесной участок в доверительное управление, снимает с себя бремя содержания лесного участка (бремя ведения лесного хозяйства) и перекладывает его на доверительного управляющего (табл. 4).

## Правовое регулирование использования лесов

Действующий Лесной кодекс предусматривает, что:

- лесопользование допускается только на основании лесорубочного билета, лесного билета, ордера, выдаваемых государственными органами уже после получения прав пользования на основании договора;

- государственные органы осуществляют отвод и таксацию лесосек в пределах арендованных участков лесного фонда;
- основные правила лесопользования и лесоводства устанавливаются решениями государственных органов.

Основными проблемами являются избыточное администрирование и вмешательство государства в деятельность лесопользователей после предоставления прав пользования на основе договоров (табл. 5).

Мы предлагаем:

- Все условия лесопользования определяются в условиях аукциона, Лесном кодексе и технических регламентах;
- Лесопользование осуществляется в заявительном порядке путем представления государству лесной декларации, в которой сообщаются основные параметры лесопользования на предстоящий год.
- Лесопользователь обязан иметь план лесного участка, который содержит основные сведения о лесном участке, его инфраструктуре, объеме расположенного на нем лесного ресурса.
- Лесопользователь обязан соблюдать требования и ограничения, установленные лесным законодательством и законодательством о техническом регулировании.

*Хочу отметить, что особенная часть сейчас приведена индикативно, и мы надеемся ее доработать в самое ближайшее время.*

Таблица 5. Правовое регулирование использования лесов

Действующая редакция ЛК	Нормы в проекте новой редакции ЛК
1. Лесопользование допускается только на основании лесорубочного билета, лесного билета, ордера (статья 42) 2. Государственные органы осуществляют отвод и таксацию лесосек в пределах арендованных участков лесного фонда (статья 116) 3. Основные правила лесопользования и лесоводства устанавливаются решениями государственных органов.	1. Правила лесопользования определяются Кодексом, техническими регламентами (статья 73) 2. Лесопользователь представляет государству лесную декларацию (статья 29), заявительный порядок лесопользования. 3. Лесопользователь осуществляет лесопользование на основании плана лесного участка (статья 28) 4. Лесопользователь соблюдает требования и ограничения, установленные лесным законодательством и законодательством о техническом регулировании





Таблица 5. Окончание

Проблемы	Ожидаемый результат
1. Избыточное администрирование 2. Вмешательство государства в деятельность лесопользователей после предоставления прав пользования	1. Установление особенностей лесопользования для различных категорий лесов непосредственно в Кодексе 2. Исключение избыточного вмешательства государства в лесопользование 3. Основания для предъявления санкций за нарушение законодательно установленных требований

шее время совместными усилиями специалистов лесного хозяйства.

Кодексом предлагается новая система государственного управления лесами, которая соответствует основным положениям административной реформы (схема 1).

Исключительная компетенция Правительства Российской Федерации определена непосредственно в Кодексе.

Регулятивные полномочия должен осуществлять уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области нормативного правового регулирования использования, охраны и воспроизводства лесов.

Функции управления, распоряжения лесами должен осуществлять другой федеральный орган (агентство). Мы предполагаем, что осуществление распорядительных полномочий будет передано по соглашениям органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в этой части будут действовать от имени Федерации. Естественно, вместе с полномочиями передаются и соответствующие субвенции на их осуществление.

Надзором за соблюдением требований лесного законодательства будет заниматься уполномоченный федеральный

орган исполнительной власти (служба), который будет контролировать всех лесопользователей, осуществляющих лесохозяйственную деятельность.

Приведу краткий сравнительный анализ действующей и предлагаемой системы лесных отношений с позиций инвестора.

По существующей системе (схема 2) лесопользователь должен получить права пользования через преимущественно административное решение. После заключения арендного договора государственные органы должны определить лесопользователю основные параметры лесопользования, которые фиксируются в лесорубочном билете, лесном билете или ордере.

Все технические правила лесопользования изложены в ведомственных актах, многие из которых построены на технических решениях середины прошлого века и больше описывают процедуру принятия решения, чем устанавливают требования к осуществлению лесопользования.

Оборот прав на лесные участки прямо запрещен Лесным кодексом.

Нижнюю цепочку я комментировать не буду, поскольку обо всех ее элементах я сказал в сообщении.

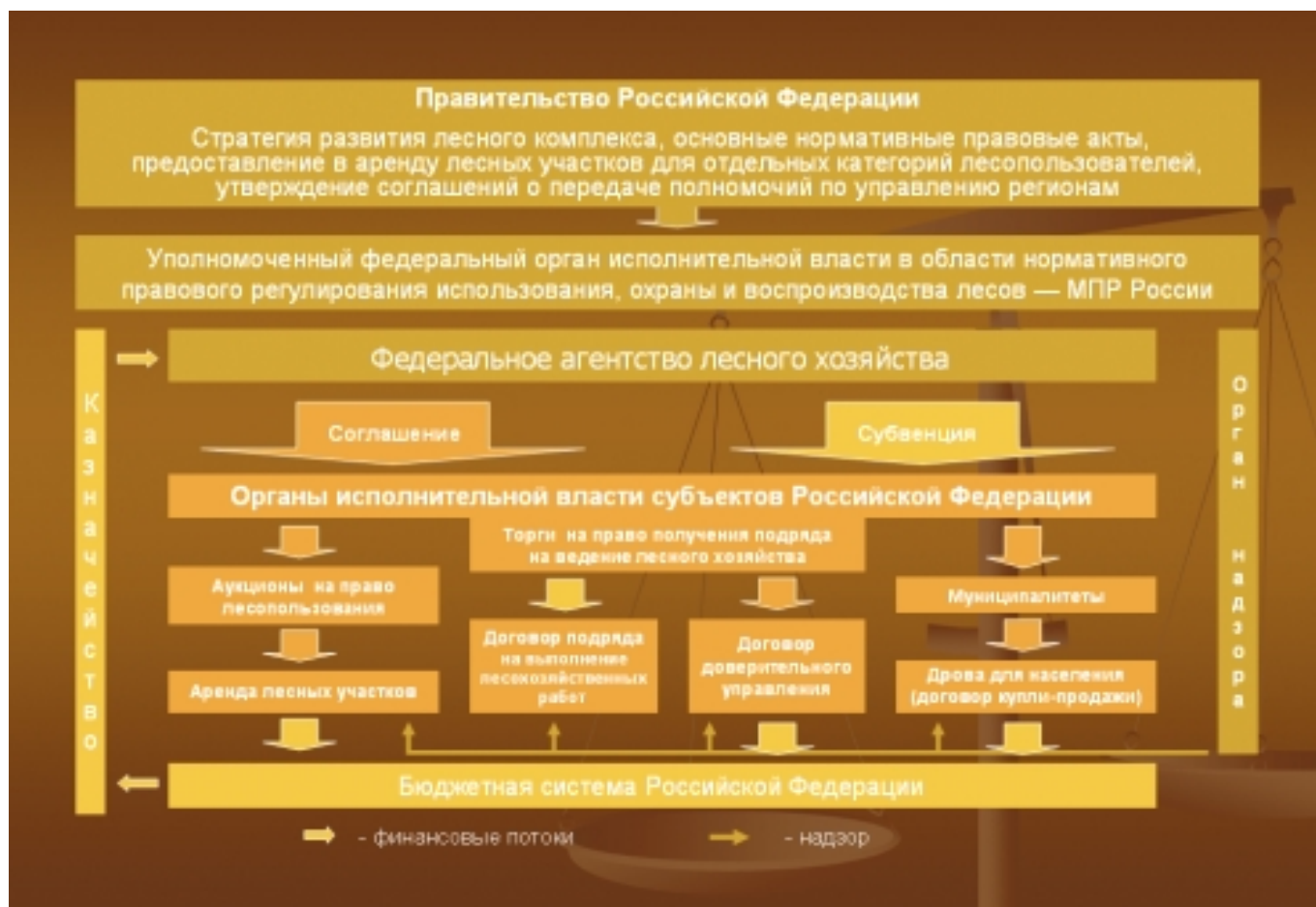


Схема 1. Система государственного управления лесами (предлагаемая схема)



Схема 2. Принципиальные отличия пользования лесными участками (действующая и планируемая системы отношений)

### Об ожидаемых финансово-экономических эффектах

1. От перехода на аукционный способ предоставления прав пользования и от увеличения размеров минимальных ставок платы за лес планируется увеличение доходов бюджетной системы в пределах 2,7 млрд рублей в год.

2. До 40 млн м<sup>3</sup> древесины, заготовленной льготниками, должно быть изъято из рынка.

3. Поэтапное сокращение расходов на содержание государственного аппарата и ведение лесного хозяйства за счет:

- возложения функций ведения лесного хозяйства на арендаторов (10–15 % площади лесного фонда);
- передачи в пользование для ведения лесного хозяйства по договорам доверительного управления (15–20 % площади лесного фонда);
- нормирования расходов на охрану лесов от пожаров, вредителей и болезней в резервных лесах (до 50 % площади лесного фонда, преимущественно в районах Сибири и Дальнего Востока).

\*\*\*

Проект новой редакции Лесного кодекса был обсужден с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Мы получили 66 отзывов, часть из которых была на старую версию законопроекта, поэтому многие замечания мы смогли учесть при подготовке новой версии. Краткий анализ ответов приведен в таблице 6. Отмечу, что наибольшие споры вызвал вопрос о распределении полномочий между Федерацией и регионами. Многие субъекты предлагают полномочия по управлению закрепить законодательно вместо предложенной сегодня схемы делегирования.

Однако предложенный некоторыми регионами подход не учитывает положения ст. 71 Конституции, которая относит распоряжение федеральной собственностью к исключительной компетенции Российской Федерации. В связи с этим осуществление данных полномочий регионами возможно только по модели делегирования.

Источник: [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)



Материал опубликован в авторской редакции

Таблица 6. Позиция регионов по основным положениям проекта новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации

	Без замечаний	Редакционная правка	Содержательная доработка	Отвергают
Аукционный принцип предоставления прав пользования	55	7	3	1
Договорные отношения	44	16	6	—
Нормы рационального использования	48	15	3	—
Передача полномочий по управлению регионам	28	12	24	2
Частная собственность	51	6	1	8