



ОТЗЫВ НА ПРОЕКТ

федерального закона №136515-4 «Лесной кодекс Российской Федерации»

В. Петров,
профессор, д-р экон. наук,
СПбНИИЛХ

Появление проекта Лесного кодекса обусловлено проводимой реформой в органах исполнительной власти (деление министерств, комитетов и федеральных служб на три типа — правоустанавливающие, по оказанию государственных услуг и по управлению государственным имуществом) и желанием Правительства Российской Федерации реализовать идею частной собственности на леса.

I. Термины и определения, используемые в проекте

Все замечания относительно предложенных в проекте терминов и определений можно условно объединить в три группы:

1. Некоторые основополагающие термины заимствованы из действующего Лесного кодекса РФ (1997) и искусственно объединены. Например, охрана лесов от вредителей и болезней (ст. 32). Традиционно в отечественном лесном законодательстве применялись термины «охрана лесов от пожаров и лесонарушений», «защита лесов от вредителей и болезней». Такое необоснованное объединение на практике приведет к разноточению и дополнительным затратам, связанным с приведением в соответствие новых и старых терминов, а также к изменению форм отчетности.

2. Некоторые устоявшиеся термины наполняются в проекте содержанием, отличным от существующего в лесном законодательстве. Это относится, прежде всего, к делению лесов на три группы, содержанию определений «ведение лесного хозяйства», «заготовка древесины».

На практике новое изложение материала о делении лесов на группы и категории защитности не отразится на их площадях и режиме использования. В теории же и на практике это приведет к разноточению, путанице и даст отрицательный результат.

3. В проект введены новые термины, которые не объяснены в тексте или неоправданно подменяют старые. Примеры: лесная экосистема (ст. 5), перенаем, залог (ст. 66), лесной участок (ст. 7) — вместо старого термина «участок лесного фонда».

Неудачны определения базовых понятий лесного законодательства. Понятие «леса» является ключевым в лесном законодательстве. Это основа, на которой строится вся система лесного законодательства. Проект не дает однозначного определения лесам и лесному участку.

Понятие «леса» является ключевым в лесном законодательстве. Это основа, на которой строится вся система лесного законодательства. Проект не дает однозначного определения лесам и лесному участку.



Содержание ст. 5 «Леса», ст. 6 «Леса», расположенные на землях лесного фонда», ст. 7 «Лесной участок» и ст. 42 «Общие положения о праве собственности на лесные участки» противоречиво, что влечет за собой логические неточности.

Стремление авторов проекта отделить землю как имущество главное от леса как имущества принадлежностного привело к образованию неудачных определений лесу и, как следствие, лесному фонду. В связи с этим оказались противоречивы положения о праве собственности на лесные участки.

Традиционно в российском лесном законодательстве критерием разграничения понятий «леса» и «лесной фонд»

являлись экономические, экологические и социальные признаки для понятия «леса»; к понятию «лесной фонд» добавлялся еще правовой признак, отражавшийся в отграничении земель лесного фонда от земель иных категорий, в результате

чего определялись границы лесного фонда.

II. Цель проекта

Проект преследует две основные цели:

- постепенное введение частной собственности на участки лесного фонда;
- реформирование существующей государственной структуры лесного хозяйства путем образования трех самостоятельных видов деятельности: по управлению лесным фондом (эти функции закреплены как за государственными структурами, так и за частным бизнесом при усло-



вии доверительного управления лесным участком); по надзору за соблюдением лесного законодательства (государственные структуры); по ведению лесного хозяйства (государственные структуры и частный бизнес).

Вышеуказанные цели определяют модели будущих лесных отношений в стране.

III. Новизна проекта

Реализация идей, заложенных в проекте, приведет к революционным преобразованиям в лесных отношениях. В частности, в отношении по управлению лесами и собственности на леса преобразования будут происходить в два этапа. На первом планируется создать три системы ведения лесного хозяйства, основанные на выполнении работ и мероприятий:

- силами и средствами лесопользователей;
- силами подрядных организаций за счет бюджетных средств;
- силами федерального органа управления лесным хозяйством за счет бюджетных средств.

Подобное образование различных систем ведения лесного хозяйства можно оценить положительно, так как при этом учитываются региональные экономические, лесохозяйственные и социальные особенности, что является объективной необходимостью для отечественных условий.

На втором этапе появляются качественно новые правоотношения собственности на леса с акцентом на частную собственность, выходящие за рамки действия предложенного проекта.

Введение института доверительного управления лесным участком подменяет функции современных лесхозов и на практике не даст положительного эффекта.

IV. Структура проекта

Проект содержит 14 глав, 113 статей и состоит из общей и особенной частей. Подобная структура аналогична структуре действующего Лесного кодекса РФ и не вызывает замечаний.

V. Содержание проекта

1. СТИЛЬ, ЛОГИКА И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ИЗЛОЖЕНИЯ СТАТЕЙ ПРОЕКТА

Стиль изложения текста статей можно охарактеризовать как вольный (например, п. 4 ст. 71 «Лесная продукция, образующаяся в результате работ по договору на выполнение лесохозяйственных работ...»). Проект не учитывает особенностей ведения лесного хозяйства и лесозаготовок, находящихся в объективной зависимости от природно-климатических условий. Совершенно не обоснованы требования, согласно которым лицо, выигравшее аукцион, обязано в течение 5 дней с момента заключения договора аренды внести годовую арендную плату (п. 2 ст. 54); также неясно, почему при изъятии лесного ресурса в размере менее 30 % допустимого объема размер арендной платы увеличивается в 1,5 раза (п. 5 ст. 62).

Проект подготовлен без оценки будущих лесных правоотношений. Так, предоставление лесных участков исключительно на основе аукционов (ст. 51) приведет на практике к уничтожению мелких и средних отечественных лесозаготовительных предприятий, разрушению сложившихся хозяйственных связей, росту социальной напряженности в лесных поселках.

За исключением элементов, имеющих новизну, большинство статей проекта искажают положения действующего федерального лесного закона от 1997 г.

Проект содержит декларативные положения. Например, многие изложенные в ст. 1 принципы лесного законодательства не отражены в следующих статьях.

Некоторые статьи проекта дублируют отдельные положения Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ.

Попытка авторов проекта искусственно отделить лес от земли привела к размытости границ лесных отношений, которые должны регулироваться нормами лесного права. В результате появились теоретически неверные конструкции типа «государственный учет лесов и земель лесного фонда» (ст. 77), «договор купли-продажи деревьев на сруб» (ст. 72) и статьи, имеющие отсылочный характер в адрес не лесного, а земельного и административного законодательства.

Нарушение логики при изложении материала затрудняет восприятие текста проекта. Примеры: ст. 3 «Лесное законо-

дательство» следует за ст. 2 «Отношения, регулируемые лесным законодательством»; гл. 6 «Аренда лесного участка» оторвана от гл. 2 «Использование лесов (ле-

сопользование)». Проект предусматривает лесопользование с ведением лесного хозяйства (ст. 46), которое сведено лишь к охране (гл. 3) и воспроизводству лесов (гл. 4). На практике же ведение лесного хозяйства состоит из большего числа работ и мероприятий, оказавшихся вне сферы действия проекта Лесного кодекса.

Методически неверное изложение некоторых статей приводит к включению в них положений, не соответствующих названию статьи, или материала, не относящегося к действию проекта, а также к упущению существенных положений в отдельных статьях:

- в ст. 8 «Земли лесного фонда» приведен порядок перевода лесных земель в нелесные земли и земли других категорий. Порядок перевода земель лесного фонда в земли иных категорий содержит процедуру публичного обоснования такого перевода в ходе общественных слушаний, которая выходит за рамки лесного законодательства;
- в ст. 38 «Лесовосстановление» используются коэффициенты эффективности лесовосстановительных мероприятий, что также выходит за рамки лесного законодательства;
- в ст. 30 «Порядок охраны лесов» дважды приведены положения, относящиеся к воспроизводству лесов;
- ст. 61 «Существенные условия договора аренды лесного участка» не относит к существенным условиям ни одно из положений о порядке ведения лесного хозяйства, об охране лесов и их воспроизводстве;
- ст. 63 «Порядок установления начальной ставки арендной платы» определяет, что начальная ставка арендной платы для аренды лесного участка «рассчитывается с учетом затрат на его ведение» (п. 2), что на практике приведет к разночтению данного положения.

Не оправдан отсылочный характер некоторых статей. Пример: ст. 64 «Срок договора аренды лесного участка» содержит норму, согласно которой предельные сроки аренды лесных участков для отдельных видов договоров аренды должны устанавливаться не Лесным кодексом, а дополнительными законами.

В проекте нет внутреннего единства, он перегружен положениями, регулирующими лесные отношения в области лесопользования. Мало внимания уделяется вопросам простого и расширенного воспроизводства лесов, их сохранению, государственному управлению лесным фондом.



2. ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА

Правоотношения собственности на леса играют определяющую роль для остальных видов лесных правоотношений. Несмотря на то, что одной из основных целей проекта являлось решение вопроса о праве собственности на леса, сделать этого не удалось. Вопросам собственности на лесные участки посвящены ст. 42–44 гл. 5. В проекте не дано конкретного ответа на вопрос, какие могут быть формы, виды и типы собственности на леса в Российской Федерации.

Категория «собственность» в проекте размыта. Вопросы владения, пользования и распоряжения лесными участками не нашли в нем должного отражения.

Отсутствие процедуры перехода от федеральной собственности к собственности субъектов Российской Федерации дает лишь основание полагать, что основные распорядительные полномочия концентрируются на уровне государства.

При решении вопроса о собственности на леса необходимо исходить из соответствующих статей Конституции РФ, Гражданского кодекса и социально-экономической обстановки в стране.

3. ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ И ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Государственное управление в области использования, охраны и воспроизводства лесов сведено в проекте к районированию лесного фонда, лесоустройству, авиационной охране лесов, борьбе с лесными пожарами, мониторингу и учету лесов (ст. 76–91 гл. 9). Это неверный подход. Недооценка и узкое рассмотрение этого важного вопроса могут отрицательно сказаться на зарождении новых лесных отношений, упраздняющих существующую систему управления лесами.

Управление — это второй по важности государственный вопрос после собственности.

Все без исключения статьи проекта, которые имеют отношение к управлению лесами, построены на базе императивного метода со стороны Российской Федерации по отношению к своим субъектам. Такая формулировка не корректна и явно противоречит положению Конституции РФ о совместном ведении вопросах природопользования, где нет ни слова о верховенстве власти Российской Федерации по данному вопросу. В проекте отсутствуют полномочия субъектов Российской Федерации, относящиеся к вопросам управления лесами. Следовательно, у субъектов Российской Федерации пропадает интерес в управлении лесами — проект отстраняет их от выполнения этих функций. Субъекты практически полностью лишаются властных полномочий в управлении лесами.

Управление лесным хозяйством как видом экономической деятельности и отраслью в проекте не предусмотрено.

Введение уполномоченного федерального органа исполнительной власти по управлению лесным фондом при одновременном оставлении за ним хозяйственных функций является ничем иным как переименованием современных лесхозов и законодательным наделением его (наряду с управленческими) функциями производственного и, предположительно, коммерческого характера.

Пример: работы по охране лесов на лесных участках, которые не переданы в пользование, осуществляются федеральным органом исполнительной власти по управлению лесным фондом; налицо совмещение производственных и управленческих функций.

Механизм заключения договоров с подрядчиками и последующая передача лесной продукции (древесины) феде-

ральному органу управления (ст. 71) могут рассматриваться как разновидность скрытой коммерческой деятельности, причем субъект этой коммерческой деятельности — орган исполнительной власти по управлению лесным фондом, т. е. орган, наделенный большими полномочиями.

4. ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Проект упраздняет существующие права пользования, оставляя только институт аренды лесных участков, договора на выполнение лесохозяйственных работ, предусматривающие лесопользование и лесопользование собственником лесного участка. Проектом вводятся две разновидности лесопользования: с ведением лесного хозяйства и без его ведения, но с обязанностью лесовосстановления за свой счет.

Лесопользование с ведением лесного хозяйства обременительно и невыполнимо для лесопользователей. На них необоснованно возложено проведение комплекса работ, связанных с лесоразведением (ст. 39), строительством и ремонтом дорог противопожарного назначения (ст. 31).

Субаренда лесных участков, которая существует в России de facto, по проекту легализуется. Это положительный момент.

О залоге арендных прав в проекте лишь упоминается. Понятие же о нем необходимо раскрыть.

Исключение лесорубочных билетов и замена их лесной декларацией (ст. 17) являются преждевременными. Практика лесных правоотношений при сохранении государственной собственности на леса свидетельствует о необходимости сохранения разрешительного принципа лесопользования до момента введения частной формы собственности на леса. Замена лесорубочных билетов лесной декларацией приведет государство к потере сведений об использовании лесного фонда.

Введение плана лесного участка (ст. 16) не имеет смысла, поскольку аналогичная информация предусмотрена в договоре аренды лесного участка. Построение арендных отношений между государством и государственными образовательными учреждениями на платной основе также лишено экономического смысла и означает перекачивание денег из федерального бюджета в вузы, а затем обратно (ст. 57).

5. ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОХРАНЕНИЯ ЛЕСОВ

Проект выделяет деятельность по охране лесов от лесонарушений, в том числе от незаконных порубок, и передает ее

вновь создаваемому уполномоченному органу по надзору за соблюдением лесного законодательства. Охрана лесов от пожаров ложится на плечи лесопользователя, ведущего лесное хозяйство.

Если лесной участок находится в государственной собственности и не передан для ведения лесного хозяйства гражданам и юридическим лицам, то охрана лесов осуществляется федеральным органом по управлению лесным хозяйством.

Таким образом, один объект — лес — согласно проекту будут охранять три различных по своим функциям и целям деятельности субъекта. Появляются серьезные опасения за судьбу российского леса.

6. ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

Работы по воспроизводству лесов «распылены» между различными субъектами хозяйственной деятельности: лесопользователями, обладающими правом ведения лесного хозяйства; лесхозами; подрядчиками. Оценивать правильность подобного реформирования трудно, поскольку не ясен вопрос с объемом и порядком финансирования работ по воспроизводству.

...один объект — лес — согласно проекту будут охранять три различных по своим функциям и целям деятельности субъекта. Появляются серьезные опасения за судьбу российского леса.



VI. Последствия принятия проекта Лесного кодекса

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Проект трансформирует сложившиеся лесные отношения путем ввода новых. При анализе можно сделать вывод об экономической нецелесообразности выбранного пути реформирования лесных отношений.

Приведу следующие аргументы:

- разделение функций лесхозов на производственные, контрольные и по управлению лесами и создание соответствующих служб означают для госбюджета значительные дополнительные расходы;
- дополнительные бюджетные расходы не окупятся дополнительными налоговыми поступлениями и платежами за лесопользование, так как лесопользование с ведением лесного хозяйства резко снижает рентабельность лесозаготовок и способствует сокращению численности лесопользователей;
- дополнительные бюджетные расходы не приведут к более эффективному выполнению работ и мероприятий лесного хозяйства лесхозами (лесопользование без ведения лесного хозяйства), так как экономическая организация лесного хозяйства не предусматривает соизмерения затрат и полученных при этом результатов;
- передача работ и мероприятий лесного хозяйства лесопользователям (лесопользование с ведением лесного хозяйства) не представляет интереса для последних, поскольку проведение большинства видов работ слишком дорого.

2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Проект разрушает сложившуюся систему охраны лесов от пожаров и лесонарушений, защиты лесов от вредителей и болезней, находящуюся в ведении государственных органов лесного хозяйства, перекладывая обязанности и затраты по сохранению государственного имущества (лесов) на плечи арендаторов и подрядных организаций.

Работы и мероприятия, связанные с сохранением лесов, требуют существенных затрат, специальных знаний, техники и организации и не интересуют лесопользователя для качественного их исполнения.

Особую тревогу вызывает гл. 12 проекта Кодекса, которая регулирует лесопользование и ведение лесного хозяйства в защитных лесах. На практике действие положений этой главы приведет к уничтожению защитных лесов, выполняющих экологические и социальные функции (защитные полосы водных объектов, противоэрозионные леса, ленточные боры, малолесные горные территории, леса санитарно-защитных зон хозяйственных объектов, леса первого и второго пояса зон санитарной охраны источников водоснабжения, особо ценные лесные массивы и др.).

3. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Законодательное введение частной собственности на лесные участки и разрешение их оборота вызовет отрицательную реакцию со стороны населения. Опросы показывают, что идею введения частной собственности на леса поддерживают менее 30 % населения.

Отделение от лесхозов хозяйственных и контрольных функций сопряжено с сокращением штатов (в среднем до 50 %), что приведет к росту безработицы в лесных поселках.

Предусмотренное проектом значительное повышение ставок арендной платы сделает лесозаготовки нерентабельными, угрожает уничтожением многих мелких и средних лесозаготовительных предприятий и безработицей.

В перспективе ожидается возрастание социальной напряженности в регионах и увеличение числа нелегальных лесозаготовок.

VII. Выводы и предложения

1. Эволюция форм собственности на леса (исключительная собственность государства — государственная собственность — аренда — частная собственность) на современном этапе развития лесных отношений требует рождения качественно нового федерального лесного закона. Рассматриваемый проект Лесного кодекса таковым не является.

2. Учитывая переходный этап от аренды к частной собственности на леса, правильнее говорить о разработке не Лесного кодекса, а переходного документа, например Основ лесного законодательства РФ.

3. В проект необходимо включить такие категории, как «лесной налог» и «лесной доход», что позволит государству соизмерять доходы и расходы, поступающие от связанной с лесами деятельности. Подробно эти категории должны рассматриваться не в лесном, а в финансовом праве.

4. Используемую в проекте терминологию надо привести в соответствие с общепринятой лесной.

5. Следует учитывать региональные особенности.

6. Разделение полномочий между центром и регионами должно строиться на экономической заинтересованности.

7. Сосредоточение управления лесными ресурсами на федеральном уровне не гарантирует поступления налогов и сборов в бюджеты различных уровней.

8. Концентрация власти на федеральном уровне не способствует интересу субъектов в рациональном использовании, охране и воспроизводстве лесов.

9. Вопросы собственности на леса и разделение правомочий не главные. Главным является экономический механизм распределения средств от пользования лесами между Российской

Федерацией и ее субъектами, который будет определяться бюджетным законодательством.

10. Экономический эффект от принятия проекта предложенного Лесного кодекса будет отрицательным, поскольку введение его в действие неизбежно повлечет за собой дополнительные прямые и косвенные расходы из бюджета.

Прямые расходы связаны: с образованием трех федеральных и региональных структур (надзорной, управленческой и нормативной); с заменой терминов и определений; с принятием иных федеральных законов, в части не урегулированной проектом; с возмещением расходов из госбюджета соискателям при проведении работ по формированию лесного участка.

Косвенные расходы связаны: с неизбежным разночтением текста закона; с содержанием федерального органа управления лесным фондом (необходимая для этого сумма равна внебюджетным средствам современных лесхозов, составляющим около 10 млрд руб.).

Дополнительные бюджетные расходы появятся в результате заключения договоров подряда на выполнение работ, мероприятий и осуществления лесопользования.

11. По форме проект Лесного кодекса отражает требования проводимой в стране административной реформы, однако содержание его должно быть существенным образом переработано.

Особую тревогу вызывает гл. 12 проекта Кодекса, которая регулирует лесопользование и ведение лесного хозяйства в защитных лесах. На практике действие положений этой главы приведет к уничтожению защитных лесов, выполняющих экологические и социальные функции.

