



# Анализ мер по совершенствованию лесного законодательства

## с учетом принятых поправок, дополнений, изменений в Лесной кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации

**Ю. Шуваев**, Торгово-промышленная палата РФ

### Введение

Лесные правоотношения в многолесной стране как правило объективно отражают этапы развития общества. До недавнего времени в общественном сознании леса воспринимались лишь как источник получения древесины, дикоросов, ресурсов охотничьего хозяйства и других биологических ресурсов. На современном этапе развития общественных отношений леса стали рассматриваться как один из глобальных факторов обеспечения устойчивого развития человечества и экологической безопасности.

Природа щедро наделила Россию лесами — самым значимым природным ресурсом, способным обеспечить экономическое процветание и благосостояние ее населения. В нашей стране полезности, услуги и продукты леса используются практически во всех отраслях народного хозяйства. Российские лесоматериалы востребованы во многих странах. Тем не менее сегодня лесные отношения в России плохо приспособлены к рыночной экономике, непрозрачны для общества, не учитывают многих факторов, влияющих на устойчивое управление лесами и экологическую безопасность в регионах.

Лесной кодекс 1997 г. нуждался в существенных поправках, дополнениях и изменениях. Однако законодатели сочли необходимым изменить саму концепцию лесного законодательства, в результате чего в 2006 г. был принят новый Лесной кодекс, который предусмотрел перераспределение полномочий в области лесных отношений между Российской Федерацией (федеральным центром), ее субъектами и муниципальными образованиями, а также коренным образом изменил структуру управления лесами, упразднил лесхозы и государственную лесную охрану. Разрешительный принцип лесопользования заменен заявительным, что должно было облегчить доступ бизнеса к лесным ресурсам. Лесной кодекс разделил традиционное лесоустройство на проектирование лесохозяйственных мероприятий и приведение лесов в известность, что явилось очередным планомерным шагом передачи государственных функций в частные руки.

Вступивший в силу с 1 января 2007 г. Лесной кодекс Российской Федерации (далее — Кодекс) сразу же потребовал внесения в него поправок, существенных дополнений и изменений. Многие поправки вносились на рассмотрение субъектами законодательной инициативы еще на этапе подготовки нового Кодекса. Но, к сожалению, большинство обоснованных замечаний авторами законопроекта отклонены.

Федеральный закон Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» определил период времени, при котором продолжали действовать (а возможно и бездействовать) отдельные правовые нормы Лесного кодекса РФ 1997 г. и статьи принятого Кодекса. К 1 января 2009 г. упрядненая прежняя система управления лесным хозяйством и служба государственной лесной охраны, федеральные органы освободились от непосильных для них полномочий по лесопользованию, а субъекты РФ, к сожалению, до настоящего времени не могут в полной мере реализовать возложенные на них полномочия в указанной сфере деятельности. Поспешное, а в отдельных случаях непрофессиональное составление лесных планов, лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов, переоформление договоров аренды лесных участков существенно способствовали дезорганизации лесопользования, сокращению объемов заготовки древесины, лесовосстановительных работ, охраны лесов от незаконных рубок, пожаров и вредителей.

Нормативные правовые акты, предусмотренные Кодексом, не восполнили пробелы в правовом регулировании лесных отношений в стране. Отдельные из них еще не разработаны, многие из разработанных носят отсылочный характер и не отвечают запросам лесопользователей, граждан и общественных организаций.

Введение в действие нового лесного законодательства, нормативных правовых актов совпало с развитием тенденций мирового экономического кризиса и климатических изменений.

Правоприменительная практика последних двух лет подтвердила необходимость безотлагательного совершенствования лесного законодательства. Поправки в Кодекс необходимы для снятия противоречий как в самом документе, так и в связанных с ним новых федеральных законах. Так, Кодекс не определяет ни понятия «лес», ни понятия «незаконная рубка». Существуют значительные противоречия со структурой управления лесами на уровне субъектов РФ. Принятые Кодексом нормы лесного планирования нуждались в корректировке по времени их введения и исполнения. Совершенствование лесного законодательства необходимо, чтобы обеспечить устойчивое и эффективное лесопользование в интересах населения России.

### Состояние лесопользования и проблемы лесного сектора в РФ

Объект правового регулирования Кодекса и смежного законодательства, а также управления и использования — это леса России.

На 1 января 2009 г. общая площадь земель лесного фонда России составляла 1140,9 млн га, в том числе площадь по-

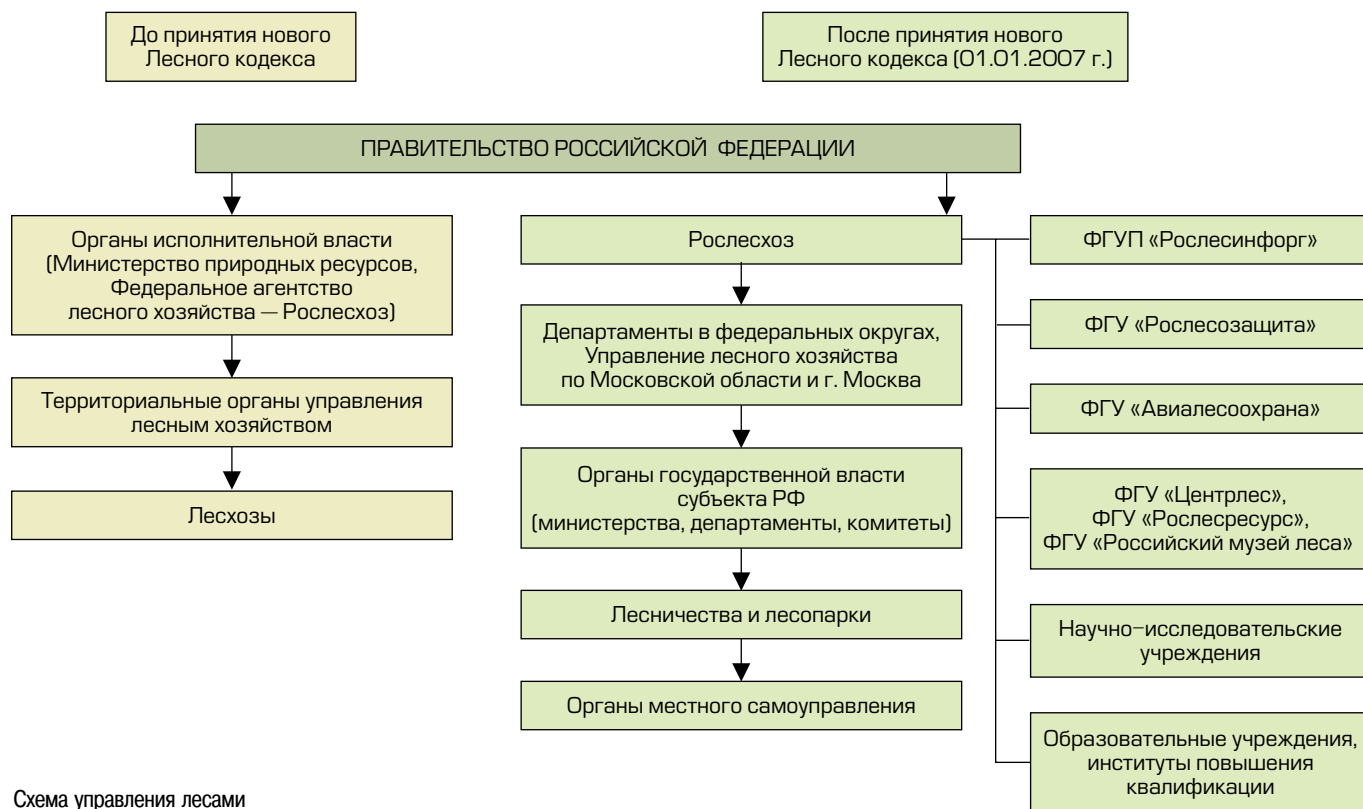


Схема управления лесами

крытых лесной растительностью земель — 768,2 млн га, общий запас древесины достиг 79,8 млрд м<sup>3</sup> [1, 7]. Из 600 млн м<sup>3</sup> возможной для заготовки древесины изымается не более 30 %. Для ведения государственного лесного реестра в уполномоченных органах исполнительной власти субъектов РФ в области лесных отношений и в лесничествах созданы специализированные отделы и имеются соответствующие специалисты.

С 2009 г. планирование деятельности по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов осуществляется в соответствии с требованиями Кодекса на основании утвержденных документов лесного планирования — лесных планов субъектов РФ (всего — 81) и лесохозяйственных регламентов лесничеств или лесопарков (всего — 1474).

В России преобладают бореальные леса с относительно большим разнообразием зонально-типологических и региональных особенностей [2]. Действующее лесное законодательство предусматривает децентрализацию управления лесами и делегирование значительной части полномочий в области лесных отношений субъектам РФ. При этом леса остаются в федеральной собственности, но субъекты РФ получили право формировать свою региональную лесную политику, предоставлять в пользование лесные участки, организовывать большую часть работ по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов. За федеральным центром сохранены функции законодательного и значительная часть нормотворческого характера, а также государственная инвентаризация лесов, лесной мониторинг и лесное семеноводство.

Федеральный уровень управления лесами представлен Федеральным агентством лесного хозяйства (Рослесхозом) и его региональными структурами, а именно департаментами лесного хозяйства в семи федеральных округах страны. Отдельные специализированные задачи решаются подведомственными организациями.

В условиях децентрализации лесного хозяйства особое значение приобретает контроль за исполнением субъектами РФ переданных полномочий со стороны федеральных органов государственной власти, выделяющих субвенции федерального бюджета на осуществление указанных полномо-

чий. Подготовленная Стратегия развития лесного комплекса России на период до 2020 г. предусматривает комплекс мер по сохранению устойчивого управления лесами и обеспечению потребностей лесопромышленного комплекса в лесных ресурсах.

Сейчас в субъектах РФ сформирована новая система управления лесами. Созданы территориальные органы лесного хозяйства. На базе ранее действовавших 2320 лесхозов образованы 1453 лесничества и два лесопарка, которые имеют различную организационно-правовую форму [2].

Для осуществления переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий в области лесного хозяйства из федерального бюджета выделяются субвенции [1]. В 2009 г. на осуществление органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий в области лесного хозяйства за счет средств федерального бюджета было предусмотрено 17,6 млрд руб. На 2010 г. объем субвенций, предоставленных из федерального бюджета на лесное хозяйство, составлял около 15 млн руб., что ниже уровня прошлого года на 14,9 %. При этом доходность использования лесных ресурсов остается низкой. Средняя ставка платы за 1 м<sup>3</sup> обезличенной древесины, установленная Правительством РФ на 2009 г., составляет 35,1 руб., фактически сложившаяся на основе аукционов 2009 г. — 52,1 руб.

В связи с реализацией положений Федерального закона от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в 2010 г. требовалось провести работу по внесению изменений в утвержденные лесные планы субъектов РФ и лесохозяйственные регламенты лесничеств (лесопарков) с учетом установления границ зеленых зон и лесопарковых зон, назначения объемов выборочных рубок в защитных лесах, проектирования мероприятий по охране и защите лесов по лесным районам и т. д.

Рослесхоз обеспечивает выполнение федеральной функции по организации государственной инвентаризации лесов (ГИЛ). С целью определения количественных и качественных характеристик лесов, оценки состояния лесов в 2009 г.



планировалось заложить более 6 тыс. шт. постоянных пробных площадей на 23 млн га в 29 субъектах РФ. Получаемая при этом объективная оценка запасов насаждений будет использоваться при разработке документов средне- и долгосрочного лесного планирования, принятии обоснованных решений по лесопользованию. Рослесхоз предполагает завершить работы по созданию национальной системы ГИЛ до 2017 г., которая будет включать информационную базу данных о лесах на основании наблюдений за 88 тыс. шт. постоянных пробных площадей во всех лесных районах страны. В настоящее время заложено около 19 тыс. площадей, т. е. 22 % от планируемого количества. Кроме того, в рамках ГИЛ в 2009 г. проведена оценка эффективности мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов в 149 лесничествах 78 субъектов РФ.

Для оценки эффективности лесохозяйственных мероприятий проводятся выборочные натурные обследования лесных участков (выделов), на которых мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществлялись в предшествующем проверке году. Количество обследуемых лесных участков для оценки эффективности каждого вида мероприятий в лесничестве должно быть не менее пяти. Конкретные участки подбираются методом случайной выборки. По предварительным данным, наибольшее количество нарушений при проведении лесохозяйственных работ выявлено в деятельности по отводу и таксации лесосек.

Для экономики государства важнейшим видом лесопользования является заготовка древесины. По данным Рослесхоза, за три прошедших после принятия Кодекса года, объем заготавливаемой древесины снизился на 35 % (с 206 млн м<sup>3</sup> в 2007 г. до 134 млн м<sup>3</sup> в 2009 г., что ниже уровня 2008 г. на 19 %) [2, 7]. Это произошло в основном из-за снижения темпов заготовки леса арендаторами лесных участков. Заготовка древесины в 2009 г. сдерживалась последствиями мирового финансового кризиса, снижением потребностей рынка в древесине для производства пиломатериалов, древесных плит и целлюлозно-бумажной продукции, а также объемов поставок необработанной древесины на экспорт. Объем переработки заготовленной древесины сократился в 1,2 раза, экспорт круглых лесоматериалов — в 2,3 раза. Снизился также объем потребления необработанной древесины внутри страны. Основная причина невыполнения обязательств арендаторов по лесовосстановлению связана со значительным уменьшением объемов заготовки древесины и площадей сплошных рубок в 2008–2009 гг.

Лесной аукцион — основная форма получения права аренды лесных участков. Для арендаторов государством предусмотрен заявительный принцип использования с учетом показателей и объемов, утвержденных в проекте освоения лесов [1, 3]. По состоянию на 1 октября 2009 г. общее количество заключенных договоров аренды лесных участков для заготовки древесины составило почти 6 тыс., общая площадь арендованных лесных участков — около 135 млн га. В 2009 г. установленный среднегодовой объем заготовки древесины по договорам аренды составляет 196,3 млн м<sup>3</sup>, при этом фактический объем прогнозируется в пределах 70–75 млн м<sup>3</sup>.

Кодекс и принятые в его развитие нормативно-правовые акты предопределили возложение на арендатора выполнение всего комплекса работ по использованию, воспроизводству, охране и защите лесов, без учета материально-технической базы и экономического состояния лесопользования. Это существенно повлияло на сокращение численности арендаторов, реально способных работать в лесу, а также на учащение случаев расторжения арендаторами договоров аренды малоперспективных лесных участков. Лесное законодательство не установило необходимые меры правовой защиты и поддержки небольших или средних по объему про-

изводства предприятий и индивидуальных предпринимателей.

В связи с внесением изменений в ст. 29 Кодекса Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ существенное снижение объемов заготовки древесины (более чем в 2,5 раза) произошло по договорам купли-продажи лесных насаждений, заключенных по результатам аукционов. Также сокращаются объемы заготовки для собственных нужд и по договорам на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов.

В последние два года снизился и общий объем лесовосстановительных работ. При этом на 56 % увеличился объем работ, выполненных арендаторами. В настоящее время все более значительный объем лесовосстановительных работ, прежде всего создание лесных культур, проводится лесопользователями.

Низкий уровень ведения лесного хозяйства и отсутствие ухода за посадками становятся причиной массовой гибели молодых культур. По данным государственного учета лесного фонда, в Российской Федерации на 1 января 2008 г. погибло 521 тыс. га лесных культур старших возрастов при созданных 914 тыс. га (гибель составила 57 %). Общий ущерб государству превысил 5 млрд руб.

Перед лесным хозяйством поставлена задача — повысить качество посадочного материала и к 2020 г. в 6 раз увеличить долю улучшенных семян. Для этого на территории Российской Федерации предполагается создать 42 селекционно-семеноводческих центра — объектов Единого генетико-селекционного комплекса общей площадью 8700 га.

По итогам пожароопасного сезона 2009 г. на землях лесного фонда зарегистрировано свыше 23 тыс. лесных пожаров, охвативших более 2 млн га. Наиболее высокая горимость лесов зарегистрирована на территории восьми субъектов РФ, на которые пришлось 94 % пройденной огнем площади: в Республике Саха (Якутия) пожарами охвачено 685 тыс. га, в Хабаровском крае — 638 тыс., в Магаданской обл. — 630 тыс., в Амурской обл. — 319 тыс., в Республике Бурятия — 242 тыс., в Забайкальском крае — 196 тыс., в Еврейской АО — 99 тыс., в Приморском крае — 97 тыс. га.

В условиях высокой и чрезвычайной пожарной опасности не все субъекты РФ смогли обеспечить ликвидацию лесных пожаров в день их обнаружения и до минимума сократить площадь, пройденную огнем. Причинами большинства пожаров стали нарушение правил пожарной безопасности при проведении сельскохозяйственных палов и неосторожное обращение с огнем в лесу. При этом особое место занимает профилактическая работа, которая должна проводиться в период подготовки к пожароопасному сезону.

В 2010 г. значительная часть субъектов Российской Федерации европейской части и Урала столкнулись с проблемой чрезвычайной горимости лесов. Лето 2010 г. выявило недостаточный уровень прогнозирования, подготовки к борьбе с лесными пожарами в чрезвычайных условиях.

Необходимо отметить, что за последние два года в большинстве регионов значительно возросла роль арендаторов в профилактике и тушении лесных пожаров. Тем не менее в реальности далеко не всегда у арендаторов имеются адекватные возможности и достаточная мотивация к своевременному тушению пожаров.

На местах возникают существенные проблемы, связанные с организацией работы по профилактике и тушению лесных пожаров, взаимодействию авиационных и наземных служб, использованию информации космического мониторинга, а также с недостаточным финансированием мероприятий по охране лесов от пожаров.

За последние несколько лет субъектами РФ принят ряд мер, направленных на повышение эффективности работы органов государственного лесного контроля и надзора.



В 2009 г. численность государственных лесных инспекторов, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор в субъектах РФ, насчитывала 10,1 тыс. человек.

Работа по обеспечению государственного лесного контроля и надзора осуществляется в тесном взаимодействии с правоохранительными, налоговыми, таможенными и другими заинтересованными органами. Увеличилось фиксирование фактов нарушений лесного законодательства, снизился объем незаконных рубок, отработан механизм привлечения нарушителей к административной ответственности. В 2008–2009 гг. отмечался постоянный рост числа правонарушений: в 2009 г. зафиксировано около 30 тыс. случаев, тем не менее объемы незаконно заготовленной древесины сократились на 10–15 %. Общая сумма ущерба от нелегальных рубок составляет около 12 млрд руб в год. По фактам незаконной рубки в 2009 г. в следственные органы передано 17 425 дел, возбуждено 12 875 уголовных дел (74%), к уголовной ответственности привлечено 2 588 человек, взыскан ущерб на 389,2 млн руб [1].

Одним из приоритетных подходов Рослесхоза к борьбе с незаконными рубками и другими нарушениями лесного законодательства является использование данных дистанционного мониторинга лесопользования. В 2009 г. мониторинг проводился на территории 24 субъектов РФ общей площадью 160 млн га. Для улучшения ситуации с незаконными рубками Рослесхозом обеспечено оперативное представление соответствующим службам регионов информации о всех нарушениях лесного законодательства. Территория, охваченная мониторингом, с 2005 по 2009 г. увеличилась от 53 млн до 160 млн га (в 3 раза). По итогам работы с нарушителями в федеральный бюджет возвращено 293 млн руб. В 2009 г. в субъектах РФ выявлено 1 750 случаев незаконных рубок, 79 случаев нарушений при недропользовании и строительстве линейных объектов.

Состояние лесов вызывает озабоченность у специалистов и населения лесных поселков. По данным независимых экспертов, увеличиваются площади расстроенных лесов в Северо-Западном, Центральном и Сибирском федеральных округах. Пользуясь бесконтрольностью и безнаказанностью, лесозаготовители при наличии спроса на древесину стремятся быстро заготовить и отгрузить лесоматериалы. При этом рубка насаждений носит приисковый характер. Лесозаготовитель в условиях мирового финансового кризиса рубит лучшее, привлекательное, что можно быстрее сбыть с меньшими издержками и подороже продать [2].

В лесном секторе России существует ряд системных проблем, которые существенно влияют на его развитие.

Признано, что развитие лесопромышленного комплекса сдерживают следующие факторы:

1. Небольшая емкость внутреннего рынка лесобумажной продукции, обусловленная низким уровнем покупательной способности населения на протяжении 15 последних лет.
2. Недостаток мощностей по глубокой механической, химической переработке древесного сырья, способных переработать в конкурентоспособную продукцию низкокачественную, листовую и тонкомерную древесину, а также древесные отходы лесозаготовки и деревообработки.
3. Низкая инновационная активность и инвестиционная привлекательность сектора.
4. Использование устаревшей техники, технологий, машин и оборудования с высокой долей ручного труда и низкой производительностью, низкая конкурентоспособность отечественной лесной продукции.
5. Отставание технологических процессов деревообрабатывающих предприятий и предприятий по глубокой переработке древесного сырья от мирового уровня, в частности отсутствие резервов производственных мощностей по глубокой переработке древесины. В настоящий период достигнут

практически предельный уровень загрузки мощностей, который в производстве древесно-волоконистых плит составляет 84,5 %, в варке целлюлозы — 82,4, в производстве товарной целлюлозы — 83, бумаги — 86,4, картона — 93,5 %.

6. Несовершенная структура производства и экспорта лесобумажной продукции. В структуре валютной выручки от экспорта на долю необработанных круглых лесоматериалов и пиломатериалов приходилось соответственно 31,7 и 25. При этом возрастает доля импорта продукции глубокой переработки древесины.

7. Высокий уровень оборота нелегально заготовленной древесины.

К наиболее существенным проблемам лесного хозяйства относятся: недостаточная точность оценки лесоресурсного потенциала; слабый контроль за использованием лесов; низкая эффективность лесохозяйственных мероприятий; отсталые механизмы; нарастающий дефицит кадров. Факторами, сдерживающими развитие лесного хозяйства, являются истощение эксплуатационных запасов древесины в районах расположения действующих лесопромышленных предприятий и путей транспорта, слаборазвитая лесная инфраструктура (лесные дороги), значительные потери лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней. Ущерб от лесных пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов значительно выше общих расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

На протяжении трех лет внесенные в лесное законодательство поправки не коснулись вопросов правового регулирования воспроизводства лесов и лесоразведения. Известно, что воспроизводство лесов, повышение их качества и продуктивности, а также лесоразведение являются основным принципом лесного законодательства, лицом лесного хозяйства, основой благоприятной окружающей среды. В соответствии с Кодексом воспроизводство осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Органы государственной власти Российской Федерации в пределах предоставленных им полномочий установили правила лесовосстановления, лесоразведения, ухода за лесами и передали органам государственной власти субъектов РФ полномочия по организации воспроизводства лесов на землях лесного фонда (за исключением лесного семеноводства), которые находятся в федеральной собственности. Лесовосстановление на лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, осуществляется арендатором этих участков. По данным Рослесхоза, за 2007–2009 гг. объем лесовосстановления снизился с 857,4 тыс. до 838,4 тыс. га [1].

Упразднение государственной лесной охраны, преобразование лесхозов путем их реорганизации и ликвидации отрицательно сказались на выполнении мероприятий по охране и защите лесов. Особую озабоченность вызывает состояние охраны лесов от пожаров в субъектах РФ. Децентрализация системы управления лесными пожарами существенно повлияла на увеличение доли крупных лесных пожаров и площади, пройденной огнем в лесу, на снижение средней численности людей, работающих на тушении лесных пожаров.

Для реализации предусмотренных Правительством РФ мер по развитию лесного комплекса страны на период до 2020 г. необходимо совершенствовать лесное законодательство с целью обеспечения стабильного лесопользования. Актуальными остаются вопросы технической модернизации лесной отрасли, внедрения инновационных технологий, совершенствования инфраструктуры, создания благоприятного инвестиционного климата, повышения эффективности мер по защите окружающей среды и рациональному лесопользованию.



## Правовое регулирование легальности лесопользования

В современном законодательстве Российской Федерации отсутствует требование подтверждения законности происхождения древесины при покупке, продаже, осуществлении других сделок с древесиной или лесоматериалами. Согласно Конституции в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Согласно гражданскому законодательству, предметы и материалы, нахождение которых в обороте не допускается, прямо указываются в законе, древесина же к этим материалам не относится. Таким образом, ограничений в отношении оборота древесины, лесоматериалов или иной продукции, полученных в результате пользования участками лесного фонда, российским законодательством не установлено, что создает существенные проблемы в противодействии нелегальным рубкам и обороту нелегально заготовленной древесины.

По оценкам Рослесхоза, ежегодный объем нелегальных рубок или древесины неустановленного (сомнительного) происхождения составляет до 20 млн м<sup>3</sup>. Эта цифра получена в результате разницы между статистическими данными об объеме заготовленной древесины и объемами внутреннего потребления и экспорта лесоматериалов. Ежегодный ущерб от нелегальных рубок достигает 5 млрд руб. [5, 6].

Несмотря на принимаемые государственными органами меры надо признать, что в настоящее время во внешней торговле российскими лесоматериалами сохраняются негативные тенденции. Нелегальные рубки и торговля нелегальной древесиной больше всего распространены в приграничных районах страны, особенно на границе с Китаем [2]. По данным исследований WWF России (2006 г.), до 50 % заготовленной в Приморском крае древесины имеет нелегальное или сомнительное происхождение. По мнению полпреда Президента РФ в Дальневосточном округе Олега Сафронова, в 2009 г. она превысила 80 %<sup>1</sup>.

В 2008 г. в России зафиксировано около 50 тыс. случаев нарушений лесного законодательства, ущерб от которых составил почти 25 млрд руб. Незаконные рубки являются основным нарушением лесного законодательства. В год фиксируется более 30 тыс. случаев нелегальных рубок. Только в Ленинградской обл. за первую половину 2009 г. зафиксировано почти 630 случаев незаконной рубки, при этом заготовлено около 32 тыс. м<sup>3</sup> древесины<sup>2</sup>. Наиболее значительные объемы нелегальных рубок приходятся на Сибирский, Приволжский, Северо-Западный и Дальневосточный федеральный округа.

Во многом масштаб этой проблемы объясняется тем, что правовое регулирование легальности лесопользования недо-раскрыто в лесном законодательстве.

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАГОТОВКИ ДРЕВЕСИНЫ

Правила заготовки древесины разработаны в соответствии со ст. 29 Кодекса и устанавливают требования к заготовке древесины во всех лесных районах страны. Норматив-

но-правовой акт готовился поспешно и содержит многочисленные пробелы, ошибки и неточности. Проект документа неоднократно возвращался на доработку. Отсутствие Правил заготовки древесины тормозило весь процесс легального лесопользования в России. Приказом МПР России от 16 июля 2007 г. № 184 они были утверждены, а затем в установленном порядке зарегистрированы в Минюсте России 22 октября 2007 г. (№ 10374).

Правилами установлено, что заготовка древесины осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений в соответствии с лесным планом субъекта РФ и лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка).

Древесина на землях лесного фонда может заготавливаться только лицами, зарегистрированными в Российской Федерации. Заготовка осуществляется в пределах расчетной лесосеки лесничества (лесопарка) по видам целевого назначения лесов, категориям рубок, указанным в п. 3 Правил, хозяй-

ствам и преобладающим породам. Запрещается заготовка древесины в объеме, превышающем расчетную лесосеку (допустимый объем изъятия древесины), а также с нарушением возрастов рубок.

Арендатор лесного участка обязан: составлять проект освоения лесов; ежегодно подавать лесную декларацию — заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов; представлять отчет об использова-

нии лесов (информация об объеме изъятых лесных ресурсов, их товарной структуре, другая информация); представлять отчет об охране и о защите лесов; представлять отчеты о воспроизводстве лесов и лесоразведении [3].

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного срочного пользования лесным участком.

Для заготовки древесины используются в первую очередь лесные насаждения, которые требуют рубки по их состоянию (поврежденные пожарами, ветром, снегом, вредными организмами и в результате других негативных воздействий), а также расположенные на лесных участках, имеющих недо-рубку прошлых лет, лесные насаждения, вышедшие из под-сочки, перестойные лесные насаждения.

Запрещается заготовка древесины с нарушением возра-стов рубок, оставление деревьев, предназначенных для руб-ки, — недорубов, рубка и повреждение деревьев, не пред-назначенных для рубки и подлежащих сохранению, уничтоже-ние или повреждение граничных, квартальных, лесосечных и других столбов и знаков, клейм и номеров на деревьях и пнях. При заготовке древесины не допускается использо-вание русел рек и ручьев в качестве трасс волоков и лесных дорог, повреждение лесных насаждений, растительного по-крова и почв за пределами лесосек, захламление лесов про-мышленными и иными отходами.

При заготовке древесины сохранению подлежат особи биологических видов, занесенных в Красную книгу РФ,

### Противодействие нелегальному обороту древесины:

- создание системы контроля и учета движения древесины,
- межведомственное взаимодействие и координация мер по контролю,
- совершенствование законодательства,
- введение национальной системы сертификации,
- эффективность системы контроля и надзора,
- усиление мер ответственности за незаконную рубку и нелегальный оборот древесины.

<sup>1</sup> <http://irk-vesti.ru/teleinform/4775-usch-rb-ot-n-zakonnoj-virubki-l-sov-v-irkutskoj.html>

<sup>2</sup> [www.epochtimes.ru/content/view/25582/3/](http://www.epochtimes.ru/content/view/25582/3/)



в красные книги субъектов РФ, а также места их обитания. На лесосеках не допускается вырубка жизнеспособных деревьев ценных древесных пород (дуба, бука, ясеня, кедра сибирского и корейского, липы, граба, ольхи, ильма), произрастающих на границе их естественного ареала (в случаях, когда доля соответствующей древесной породы в составе лесов не превышает 1 % от площади лесничества или лесопарка). Не допускается проведение рубок спелых, перестойных лесных насаждений с участием кедра (сосны кедровой сибирской и сосны кедровой корейской) в составе древостоя 30 % и более от общего запаса древесины. При заготовке древесины на лесосеках в целях повышения биоразнообразия лесов могут сохраняться отдельные ценные деревья в любом ярусе, если это не создает препятствий для последующего лесовосстановления [2].

Осуществление сплошных рубок на лесных участках, предназначенных для заготовки древесины, допускается только при условии воспроизводства на них лесов. Лесовосстановление там начинается в срок не позднее двух лет с момента окончания рубок.

При заготовке древесины на лесных участках, переданных в аренду, вид рубок должен соответствовать виду, указанному в лесохозяйственном регламенте лесничества, лесопарка, а также в проекте освоения лесов.

Несмотря на наличие отдельных положительных аспектов правового регулирования в области лесопользования Правила имеют существенные недостатки, с которыми столкнулись лесопользователи. Применение на практике Правил заготовки древесины затруднительно, о чем свидетельствуют материалы арбитражных судов.

Правила (п. 9) допускают оставление пней большей высоты при заготовке древесины с применением многооперационной валочной техники в соответствии с техническими условиями ее эксплуатации, а также в лесах, произрастающих в поймах рек. Если в первом случае высота пня, по всей вероятности, зависит от технических характеристик валочной машины, то во втором случае определить допустимую высоту пня при заготовке древесины в поймах рек, а тем более на крутых горных склонах лесозаготовителю становится не по силам. Курьезность допущенных пробелов очевидна!

Не просто лесопользователю разобраться с рубкой приспевающих древостоев, поскольку в п. 16 Правил установлено, что в лесосеку могут включаться выделы приспевающих древостоев площадью менее 3 га, а в п. 21 определено, что в эксплуатационную площадь лесосеки не включаются участки приспевающих древостоев площадью более 1 га. Подобные замысловатые формулировки на руку «черным лесорубам».

Запутано требование Правил о сроках подачи лесной декларации. Согласно п. 7 рубка, хранение и вывоз древесины с лесосеки осуществляется в течение 12 месяцев с даты подачи декларации. Допустим, что декларация подана арендатором 1 июля на год. Лесозаготовитель эффективно организовал работу в лесу, заплатил арендную плату и за шесть месяцев освоил весь задекларированный объем заготовки древесины в размерах, не превышающих годовую расчетную лесосеку. А 1 января арендатору будет предложено внести арендную плату на очередной год, в приеме же декларации на рубку, хранение и вывоз древесины с лесосеки будет отказано, поскольку прежняя декларация выдана на 12 месяцев. Таким образом, арендатор не будет иметь законных оснований для непрерывного использования и освоения лесов (ст. 12 Кодекса), хранения и вывозки заготовленной древесины.

В Правилах отсутствуют требования по отводу и таксации лесосек, что вызывает многочисленные вопросы у лесопользователей и влечет нарушения лесоводственных требований, установленных российским законодательством.

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ НЕЗАКОННЫХ РУБОК

Следует отметить, что в последнее время в оценках масштабов явления и разработке методов противодействия нелегальным заготовкам в первую очередь со стороны государственных структур произошли существенные положительные изменения [5]. В Национальном докладе России на встрече UNECE-FAO по проблемам нелегальных лесозаготовок (Женева, 16–17 сентября 2004 г.) приведена оценка в 10 % от общего объема лесозаготовок. В связи с этим со стороны государственных органов власти принимаются активные меры по борьбе с незаконными рубками. На площади более 150 млн га с помощью космической съемки лесов ведутся работы по мониторингу лесопользования.

Трудность определения объемов нелегальных рубок связана с многообразием существующих толкований нелегальных рубок и способов их учета. Обычно под нелегальными рубками понимают рубки, которые проводятся без разрешительных документов или с документами, полученными с нарушениями, рубки за границами лесосек, сверх установленных объемов, не тех пород или запрещенных к вырубке пород деревьев, после прекращения или приостановления прав пользования лесом [2, 3].

Федеральный закон предусматривает государственный контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор), целью которого является обеспечение соблюдения лесного законодательства. Государственный лесной контроль и надзор осуществляются органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах их полномочий. На территории муниципального образования лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов проводится органами местного самоуправления. Порядок осуществления государственного лесного контроля и надзора установлен Положением об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденным постановлением Правительства РФ [7].

Охрана лесов от незаконных рубок в настоящее время нуждается в дополнительном правовом обеспечении. В соответствии с Кодексом леса подлежат охране от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов. Можно только предполагать, что под словами «от иного негативного воздействия» подразумевается охрана лесов от незаконных рубок. Тем не менее определения незаконной рубки ни Кодекс, ни лесное законодательство в целом не дает [3, 5].

Учитывая требования современного лесного законодательства, правовые нормы, установленные законодательством Российской Федерации, дают основания под термином «незаконная рубка» понимать рубку лесных насаждений или не нанесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников и лиан без разрешительных документов (без договора аренды лесного участка, договора купли-продажи лесных насаждений, проекта освоения лесов, иных установленных документов) либо рубку по документам, выданным с нарушением действующих правил, а также рубку, осуществляемую не на том участке или за его границами, сверх установленного количества, не тех пород или не подлежащих рубке деревьев, кустарников и лиан, как указано в разрешительных документах, до или после установленных в разрешительных документах сроков рубки, рубку деревьев, кустарников и лиан, запрещенных к рубке, или после вынесения решения о приостановлении, ограничении или прекращении деятельности лесопользователя. Но такое определение непосредственно законом не установлено и базируется на определении, данном постановлением



Пленума Верховного Суда РФ № 14 от 5 ноября 1998 г., которое устарело в связи с отменой разрешительных документов на заготовку древесины, действовавших в то время.

Под незаконными рубками понимается добыча, перевозка, переработка, купля или продажа древесины с нарушением или в обход государственных или региональных законодательных норм.

*Позиция WWF по незаконным рубкам и правонарушениям в лесном секторе, апрель 2002 г.*

Как правило, представители государственных органов власти и общественности рассматривают нелегальные рубки как правонарушения, за которые виновные должны понести наказания согласно законодательству. По российскому законодательству нелегальные рубки относятся к экологическим правонарушениям. В правоприменительной практике они не классифицируются как опасные или значимые. Хотя завладение древесиной, которая незаконно заготовлена, следует квалифицировать как хищение государственного имущества. Широкое распространение нелегальных рубок и торговли нелегальной древесиной обусловлено целым рядом факторов, например кризисом лесопромышленного комплекса, коррупцией, отсутствием мощностей по глубокой переработке древесины, либерализацией торговли, высоким спросом на круглый лес, безработицей местного населения. Правонарушения в лесном секторе, в том числе незаконные рубки, подрывают усилия по организации устойчивого лесопромышленного комплекса, приводят к серьезным негативным экологическим, социальным и экономическим последствиям, создают неравные конкурентные условия для легального и теневого бизнеса, причем последний получает большие экономические преимущества при минимальных рисках.

До последнего времени правоохранительные органы регистрировали правонарушения, но не принимали серьезных мер. Поэтому и виновные в этих преступлениях, как правило, не привлекались к ответственности по решению суда или наказывались условно. В последние годы под давлением общественности ситуация постепенно меняется. Вопрос о незаконных рубках неоднократно рассматривался на заседаниях Правительства РФ и государственных органов исполнительной власти.

Российская Федерация активно участвует в международном процессе ENA FLEG (Европейско-североазиатский министерский процесс по совершенствованию практики правоприменения и управления в лесном секторе), который призван содействовать решению проблемы нелегального лесопользования. В рамках взятых на себя обязательств нашей страной предпринимается ряд действий по обеспечению легальности заготовок [4]. К ним относятся:

- принятие Правительством РФ Плана по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины в Российской Федерации на 2009–2011 гг.;

- утверждение Положения о Комиссии по предотвращению незаконной заготовки древесины и оборота древесины и состава рабочей группы при Комиссии;
- осуществление Рослесхозом дистанционного мониторинга лесов с применением аэрокосмических методов и ГИС-технологий, а также проверка состояния лесного фонда и организация лесопользования в субъектах РФ;
- разработка национальной системы государственного учета заготовленной древесины;
- развитие национальной системы лесной сертификации, аккредитованной в PEFC, требования которой практически полностью унифицированы с требованиями системы FSC [4, 6].

Тем не менее План по предотвращению незаконной рубки и оборота древесины вызывает критику со стороны WWF России и других неправительственных организаций — в настоящем виде он не оставляет места для участия общественности и инициатив частного сектора, направленных на предотвращение нелегальных рубок.

#### Примеры регулирования оборота древесины на региональном уровне

В 2009 г. в Архангельской обл. принят закон «О регулировании отдельных отношений в сфере оборота древесины». Закон определяет требования к обороту древесины на территории области в целях сохранения и рационального использования лесов, выявления и пресечения нарушений лесного законодательства, предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также наличие необходимых документов у продавца и покупателя при отгрузке и транспортировке древесины.

#### Ответственность за нарушения лесного законодательства:

- В тексте договора аренды лесного участка предусматривается ответственность арендатора за нарушение условий договора.
- Лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с Уголовным кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях.
- Привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный вред.
- Лица, причинившие вред лесам, возмещают его добровольно или в судебном порядке.

Законом предусмотрено, что лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную ответственность. Привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред.

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за незаконную рубку, повреждение лесных насаждений. Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную

ответственность за незаконную рубку лесных насаждений. Тем не менее ограничения в обороте заготовленной древесины, а также правовая ответственность за оборот незаконно заготовленной древесины в законодательстве Российской Федерации не установлены.

Принятые нормативные правовые акты в субъектах РФ в области лесных отношений пока еще не сформировали необходимое общественное мнение о негативных последствиях незаконных рубок и нелегального оборота заготовленной древесины.



## Правовые основы участия общественных организаций и населения в использовании, воспроизводстве, охране и защите лесов

При создании цивилизованного, экологически устойчивого лесопользования, подготовке нормативных правовых актов по вопросам использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов лесное законодательство, регулирующее лесные отношения в нашем обществе, должно основываться на принципах участия общественных объединений и граждан, проживающих в лесных поселках.

Граждане являются участниками лесных отношений. В ст. 11 Кодекса установлены правовые основы пребывания граждан в лесах. Законом закреплены права пребывания граждан в лесах, заготовки гражданами древесины для собственных нужд, а также заготовки и сбора гражданами недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений для собственных нужд, использование гражданами лесов для осуществления любительской и спортивной охоты. Если пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством о животном мире, то порядки заготовки гражданами указанных видов лесных ресурсов для собственных нужд устанавливаются законами субъектов РФ. В Кодексе предусматривается право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на использование лесов и их лесных ресурсов для собственных нужд. В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов лица, ведущие традиционный образ жизни, имеют право бесплатно заготавливать древесину для собственных нужд исходя из нормативов, установленных законами субъектов РФ.

Проведенный общественными организациями анализ показывает, что принятые в субъектах РФ нормативные правовые акты отличаются друг от друга по смысловому содержанию подходом к правовому регулированию лесных отношений. Это вызывает затруднения, с одной стороны, у граждан при осуществлении заготовки и сбора лесных ресурсов для собственных нужд в рамках правового поля, с другой — при проведении эффективного контроля за соблюдением лесного законодательства. В сложившейся ситуации гражданам и жителям отдаленных поселений, в которых нет участков и районных лесничеств, негде и не у кого узнать о том, где и какие документы можно получить на заготовку дров для отопления жилых домов вблизи своей деревни. Проблема усугубляется тем, что в отдельных субъектах РФ леса передавались в аренду без резервирования лесных участков для обеспечения собственных нужд местного населения. К сожалению, в Кодексе РФ не установлены прямые правовые нормы, запрещающие физическим и юридическим лицам вести незаконную заготовку древесины. Не понятны гражданам и местному населению отдельные нормы правового регулирования лесных отношений в области использования лесов для заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов.

*...Пошли местные жители с корзинами и туесками по грибы, ягоды. Одни набрали лесных даров ровно столько, сколько хватило на ужин. Другие, более удачливые, наполнили все корзины и по пути к дому на дороге повстречали заготовителей свежих грибов и ягод, которым и реализовали собранный богатый урожай. Третьи принесли собранные дикоросы домой, не смогли все переработать, излишки сдали местному бизнесмену в магазин или продали на придорожном рынке...*

Непросто разобраться, кто из граждан собирал недревесные лесные ресурсы для собственных нужд, а кто занимался предпринимательской деятельностью? И что есть сама пред-

принимательская деятельность? Кто, где, когда и зачем должен заключать договор аренды лесных участков, разрабатывать проект освоения лесов, подавать лесные декларации и составлять отчеты об использовании лесов? На многие вопросы нет ответов в правилах заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, установленных федеральным органом исполнительной власти, законами отдельных субъектов РФ.

В Кодексе продекларировано участие общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может воздействовать на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах. Тем не менее на практике участие общественных организаций в процессе лесопользования, пропаганде сохранения лесных экосистем, сбережении лесов России ограничены. Общественным организациям редко удается быть услышанными органами власти.

Многие спорные вопросы Кодекса трансформировались в нормативных правовых актах, разработанных после его введения в действие, и не помогли снять накопившиеся проблемы, а, наоборот, усугубили их. Кодекс не обеспечил надлежащей правовой основы для эффективного развития нормативной правовой базы в области лесных отношений.

## Анализ пробелов и противоречий в лесном законодательстве

В Кодексе как в законе должны быть объединены и систематизированы нормы лесного права, относящиеся к одной отрасли законодательства. Понятие «кодекс» означает, что никакие другие нормативные акты не должны противоречить нормам, содержащимся в нем.

Кодекс и федеральный закон о его введении в действие существенно изменили вековые принципы правового регулирования лесных отношений, признанную систему государственного управления лесами в Российской Федерации.

Законодатель в Кодексе не сумел установить правовой статус леса — норму, закрепляющую понятие «лес» как объект правового регулирования. Ст. 5 Кодекса только определяет, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Так, что же такое лес: экологическая система или природный ресурс? Какое научно обоснованное, юридически выверенное понятие брать за основу при организации управления лесами, выполнении работ по приведению в известность лесных массивов, государственному учету лесов, лесному планированию, борьбе с незаконными рубками и транспортировкой нелегальной древесины, а также при выполнении государством международных программ, конвенций и обязательств по межгосударственному сотрудничеству?

Изменилась форма собственности на леса. Земли лесного фонда находятся в федеральной собственности, что закреплено в федеральном законе о введении в действие Кодекса, и лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, что установлено в Кодексе. Собственность лесных участков, расположенных на землях иных категорий, лесным законодательством не установлена. В Кодексе предусмотрено положение (отсылка), свидетельствующее о том, что формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Особенностью Кодекса является отсутствие правовой преемственности в регулировании лесных отношений. В его тексте просматривается тенденция исключить сложившиеся многовековые традиции лесного права, чтобы заново и целенаправленно переписать в «модных» формулировках лесные





правоотношения. В соответствии Кодексом полностью изменяется понятийный аппарат лесного законодательства, поэтому более не используются термины «лесной фонд», «участок лесного фонда», «группы лесов» и «категории защитности лесов», «лесное хозяйство», «лесопользование», «рубки главного пользования» и др.

Кодекс не является законом прямого действия и предусматривает принятие более 20 нормативных правовых актов Правительства РФ и более 40 актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти, без которых применение установленных Кодексом прав невозможно.

Согласно Кодексу объектом лесных отношений является лесной участок, который определяется в соответствии со ст. 7, как земельный участок, границы которого определяются в соответствии со ст. 67, 69 и 92 Кодекса. Значительно расширен перечень видов лесопользования.

Кодекс не содержит единого понятия «заготовка древесины». В соответствии с федеральным законом заготовка древесины представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений, трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом лесоматериалов. Следует пояснить, что это определение неудачно. Очевидно, заготовка гражданами древесины для собственных нужд не является предпринимательской деятельностью. Вероятно, в первом случае (ст. 29) законодатель имел в виду заготовку древесины лесопромышленными организациями в больших объемах для последующей переработки в коммерческих целях, а во втором (ст. 30) — заготовку древесины гражданами, жителями лесных поселков, сельских поселений в небольших объемах для собственных нужд (для отопления, возведения и ремонта жилищных, приусадебных строений, изготовления хозяйственной, бытовой утвари). Авторы Кодекса упустили из виду то обстоятельство, что смысловое содержание заготовки древесины максимально приближено к техническому, лесохозяйственному и лесопромышленному толкованию.

Правовые нормы ответственности за не соблюдение требований Кодекса носят отсылочный характер, не учитывают особенностей лесных правоотношений.

Реализуя нововведения Кодекса, органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, представляющие собственника лесов — государство, оперативно избавились от значительной и наиболее важной части управления лесами, а органы государственной власти субъектов РФ по ряду причин не смогли своевременно обеспечить в полном объеме реализацию полномочий в области лесных отношений.

Лесное законодательство создало только правовые основы для лесного планирования. Процесс лесного планирования осуществлялся в большинстве случаев поспешно и с низким качеством. Предприятия малого и среднего бизнеса не имеют преимуществ в осуществлении приоритетных инвестиционных проектов. Требования по подготовке инвестиционных проектов не предусматривают решения экологических и социальных проблем лесных поселков на основе развития малых и средних лесных предприятий.

Как уже говорилось, Кодекс не является законом прямого действия и предусматривает принятие нормативных правовых актов Правительства РФ, обеспечивающих реализацию положений Кодекса. В целях такой реализации Правительство РФ приняло 24 постановления и одно распоряжение. Указанными документами утверждены, в частности: положения об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров; перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается, по вопросу, касающемуся максимального объема древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц; правила пожарной

безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах; правила проведения лесоустройства; правила подготовки и заключения договора аренды лесного участка; правила подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора купли-продажи лесных насаждений; положение о ведении государственного лесного реестра; положение о подготовке лесного плана субъекта РФ и др.

Приказами МПР России утверждены: образец удостоверения государственного инспектора по контролю за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов и охране природы; определен вопрос о ношении форменной одежды государственными инспекторами по контролю за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов. Приказами Рослесхоза утверждены: перечень форменной одежды работников лесного хозяйства, нормы ее выдачи, порядок учета и хранения; инструкция по авиационной охране лесов, а также о космическом мониторинге лесных пожаров.

Анализ основных нормативных правовых актов субъектов РФ, обеспечивающих реализацию Кодекса в части совершенствования лесопользования, обеспечения легальности процессов лесопользования, участия общественности, местного населения в организации лесопользования показывает, что нормативные акты в Алтайском крае, Вологодской, Ленинградской обл., Республике Мари Эл и ряде других позволяют реализовать в основном полномочия субъекта РФ в области лесных отношений.

Вместе с тем правовое регулирование управления лесами в субъектах РФ должно осуществляться с учетом лесистости региона, социального, экономического развития и территориального расположения субъекта РФ. Принятые в ряде субъектов РФ нормативные правовые акты не обеспечивают в полной мере реализацию требований Кодекса. Сформированная нормативная правовая база не позволяет гражданам осуществлять предоставленную Гражданским кодексом РФ (ст. 221) и Лесным кодексом РФ (ст. 11, 32-35) возможность по использованию лесов для предпринимательской деятельности и для удовлетворения личных материальных и духовных потребностей.

Во многих субъектах РФ еще предстоит завершить разработку недостающих нормативных правовых актов, обеспечивающих устойчивое управление лесами, рациональное использование, своевременное воспроизводство, надежную охрану и защиту лесов, предотвращение незаконных рубок и нелегального оборота древесины, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение потенциала и сохранение всех полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду при активном участии граждан и общественных объединений.

Правоприменительная практика реализации Кодекса в ряде субъектов РФ, исполнение полномочий в области лесных отношений органами государственной власти федерального центра и на местах подтверждает недостаточный уровень правового регулирования управления лесами. Принятие субъектами РФ отдельных нормативных правовых актов не позволило им обеспечить эффективное использование лесов, повышение их защитных, оздоровительных и иных полезных функций, предотвратить незаконные рубки и нелегальный оборот древесины, удовлетворить в необходимых объемах потребности населения в древесном топливе, других лесных ресурсах для собственных нужд. Ответственность за состояние, использование, воспроизводство, охрану и защиту размыта на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.



Принятие Кодекса и других федеральных законов не обеспечили эффективного управления лесным сектором, не сформировали объективных предпосылок поступательно-го развития лесного хозяйства на долгосрочную перспективу.

## Обзор поправок, дополнений и изменений, внесенных в Кодекс и другие федеральные законы после их принятия

Кодекс — кодифицированный правовой акт, систематизированный свод правовых норм лесного права, который призван обеспечить единообразие и согласованность правоприменительной практики и свой приоритет в качестве закона, регулирующего лесные отношения.

Несмотря на огромную значимость Кодекса для всех граждан России, уверенно можно говорить о том, что он принимался поспешно, с очевидными пробелами и противоречиями. После введения его в действие сразу же были подготовлены поправки и изменения в Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» в части изменения сроков выписки лесорубочных билетов, действия договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда, сроков действия лесоустроительной документации, а также изменения других лесных правоотношений, парализовавших лесопользование в стране.

Уже за три года после принятия этих поправок в Кодекс и закон о его введении в действие неоднократно вносились дополнительные изменения. Ныне он действует в редакции федеральных законов от 13 мая 2008 г. № 66, от 22 июля 2008 г. № 141 и № 143, от 23 июля 2008 г. № 160, от 25 декабря 2008 г. № 281, от 14 марта 2009 г. № 32, от 17 июля 2009 г. № 164 с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209. Поправки коснулись 45 статей Кодекса. При этом в статьи внесено 53 поправки в новой редакции, дополнительно введено 19 новых пунктов, четыре пункта статей утратили силу.

Изменения и дополнения не вносились в статьи Кодекса, регулирующие лесные отношения в области воспроизводства лесов и лесоразведения, ответственности за нарушение лесного законодательства, разрешения споров в сфере исполнения, охраны, защиты, воспроизводства лесов.

Отдельные изменения и дополнения не являются значительными, касались главным образом уточнения слов в тексте статей или признавали отдельные пункты статей утратившими силу. Так, Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66 п. 3 ст. 69 признан утратившим силу, а в ст. 92 изменено название Федерального закона, на который сделана ссылка. Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 141 в абз. 2 п. 3 ст. 23 слово «поселений» заменено словом «населенных пунктов», а Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281 в абз. 4 п. 1 ст. 84 слово «государственную» заменено словом «муниципальную». Существенные изменения и дополнения внесены в Кодекс федеральными законами от 22 июля 2008 г. № 143, от 23 июля 2008 г. № 160, от 14 марта 2009 г. № 32, от 17 июля 2009 г. № 164, от 24 июля 2009 г. № 209.

### Изменения в полномочиях органов местного самоуправления

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов;
- проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов.

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации”» внес различные изменения и дополнения в Кодекс. В ст. 9 дополнительно предусматривается возникновение и прекращение права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), права аренды лесных участков «...по основаниям и в порядке, которые предусмотрены... законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях...».

*Добавленная ч. 8 ст. 11 Кодекса запрещает лицам, которым предоставлены лесные участки, препятствовать доступу граждан на эти участки и сбору на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением ряда случаев. Это является позитивным примером совершенствования лесного законодательства в защиту прав граждан.*

Важным является дополнение ст. 20 частью 3, решающей проблему реализации древесины, принадлежащей Российской Федерации и полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Кодекса. Была введена норма, согласно которой порядок реализации древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Кодекса, устанавливается Правительством РФ. В реализацию данной нормы издано постановление Правительства РФ 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».

*Закон также внес в Кодекс изменения, позволяющие рубить деревья в охранных зонах линейных сооружений без предоставления лесных участков, что создало основу для возможных многочисленных конфликтов между лесопользователями и собственниками линейных сооружений, расположенных на лесных участках.*

*Наличие газопроводов, линий электропередач и т. д. в лесах не подкрепляется законодательным порядком использования этих участков. Такая ситуация является примером законодательной неотреботанности вопросов между различными пользователями лесных и земельных ресурсов. Не урегулированы и вопросы реализации заготовленной древесины (особенно в таежной зоне) в зоне прохождения данных линейных сооружений. Согласно Кодексу эта древесина должна переходить в собственность государства, что на практике вызывает серьезные проблемы.*

Закон исключил право граждан на бесплатную заготовку елей и других хвойных деревьев в период новогодних праздников для собственных нужд. Заготовка елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами и юридическими лицами теперь допускается на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

*Тем самым поправка неполностью раскрыла порядок заготовки деревьев в новогодний период. Разрешена заготовка для коммерческих целей, но законодателями не предусмотрены права граждан на заготовку елей, а также хвороста, дров и других ресурсов для собственных нужд. С одной стороны, это не позволяет гражданам использовать мелкотоварную древесину, недревесные и технические ресурсы на законных основаниях для собственных нужд, с другой стороны, нет законных оснований для предотвращения случаев хищнического использования лесных ресурсов. Данные функции делегированы на уровень субъектов РФ, но не во всех субъектах данные вопросы урегулированы.*

Законом также был внесен ряд малозначимых изменений, касающихся проведения аукционов, предоставления



лесов в аренду и других лесных правоотношений. В частности, внесены уточнения, в соответствии с которыми установлено, что начальная цена предмета аукциона — начальный размер арендной платы или начальная цена заготавливаемой древесины.

Расширен перечень случаев, при которых заключаются договоры аренды лесных участков без проведения аукциона. Установлено, что без проведения аукциона договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случае заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со статьями 43–46 Кодекса.

Законом сделана попытка упорядочить выборочные рубки лесных насаждений в зеленых зонах. Ст. 105 Кодекса дополнили нормой о том, что выборочные рубки в зеленых зонах допускаются в порядке, установленном Правительством РФ. Однако данная норма просуществовала недолго, так как Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32 введена иная норма, согласно которой выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (подробнее об этом ниже).

*Необходимо отметить, что внесение в Кодекс изменений не только не способствует исправлению неточностей или восполнению пробелов, но и порождает новые несоответствия. Например, ч. 2 ст. 95, гласящая, что для целей настоящего Кодекса может определяться кадастровая стоимость лесных участков в порядке, установленном Правительством РФ, признана утратившей силу (Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 143), но одновременно не внесено изменений в п. 15 ст. 81, устанавливающий полномочие Российской Федерации на установление порядка определения кадастровой стоимости лесных участков.*

В статьи, регулирующие правоотношения в области использования лесов, внесены дополнения, уточняющие права граждан, юридических лиц при осуществлении ими заготовки древесины, а также в области использования лесов для ведения сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков.

Изменения, внесенные в закон о введении в действие Кодекса, ввели запрет на размещение на землях лесного фонда садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, на предоставление лесных участков гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального гаражного и индивидуального жилищного строительства. Тем не менее в Кодексе заложена возможность долгосрочной аренды лесных участков для осуществления рекреационной деятельности с возможностью возведения построек и сооружений, что фактически служит основанием для захвата лесных земель, как правило, в ценных и защитных лесах под строительство.

Кроме того, был восполнен пробел, существовавший с момента ввода Кодекса в действие. Введена норма, согласно которой лесной участок, в том числе расположенный в резервных лесах, может быть предоставлен в аренду для выполнения изыскательских работ без проведения аукциона на срок не более чем один год в соответствии с Лесным кодексом и Земельным кодексом в порядке, установленном Правительством РФ. В реализацию данной нормы издано постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 161 «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ».

**Федеральный закон от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации»** внес в Кодекс многочисленные однотипные изменения, предусматривающие передачу полномочий по установлению ряда норм и правил от Правительства РФ уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (Минсельхоз России). Это касается, например, утверждения особенностей размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов, правил пожарной и санитарной безопасности, порядка проведения лесоустройства и некоторых других нормативных правовых актов. В соответствии с указанным Законом 12 нормативных правовых актов в области лесных отношений, прежде утверждавшихся Правительством РФ, теперь будут утверждаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В реализацию этого Закона издано постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1052 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым внесены изменения в положения федеральных органов исполнительной власти, наделяющие их полномочиями по изданию нормативных правовых актов, ранее издаваемых Правительством РФ.

Так, Федеральной антимонопольной службе предоставлено право устанавливать максимальный объем древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц (ч. 3 ст. 50 Кодекса), Минэкономразвития России наделяется полномочиями утверждения особенностей размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов (ч. 5 ст. 19 Кодекса). Утверждение остальных нормативных правовых актов, предусмотренных Кодексом и указанных в Законе, предоставлено Минсельхозу России самостоятельно или по согласованию с МПР России.

Особенности изменений, внесенных в Кодекс, состоят в том, что согласно ст. 133 Закона закрепление им полномочий по принятию нормативных правовых актов за федеральными органами исполнительной власти в соответствии с изменениями, внесенными в Кодекс настоящим Законом, не влечет признания утратившими силу нормативных правовых актов, принятых до дня вступления в силу настоящего Закона в рамках осуществления указанных полномочий Правительством РФ.

*Проблема вызывает правило, установленное этой же статьей Закона, согласно которому при возникновении необходимости изменения нормативных правовых актов, изданных Правительством РФ, данные нормативные правовые акты должны быть признаны утратившими силу в установленном Правительством РФ порядке, а уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен принять новый нормативный правовой акт. Таким образом, даже самое незначительное изменение, которое необходимо внести в указанные акты, например замена слов «МПР России» словами «Минсельхоз России», требует издания нового акта Минсельхозом России и признания утратившим силу акта Правительства РФ.*

**Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»** дополнил ряд статей Кодекса. В частности, дополнения внесены в 15 статей, ст. 97 и 105 Кодекса изложены в новой редакции, тексты пунктов и абзацев в пяти статьях документа изменены. Внесены изменения в Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», а также еще в восемь федеральных законов. Например, ст. 21 Кодекса дополнена разрешением вырубki деревьев, кустарников, лиан в защитных лесах, которые согласно изменениям допускаются в случаях, если строительство, реконструкция, эксплуатация объектов



(не связанных с созданием лесной инфраструктуры) не запрещены или не ограничены в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Данная поправка открывает дополнительные возможности для того, чтобы рубить деревья и кустарники при строительстве и эксплуатации объектов в ценных лесах.*

Следует отметить прежде всего изменения, внесенные в статьи, регулирующие отношения, связанные с использованием лесов. Так, если ранее заготовка древесины осуществлялась гражданами и юридическими лицами на основании договора аренды лесного фонда или на основании договора купли-продажи лесных насаждений (без предоставления лесного участка), то в соответствии с новой редакцией ч. 2 ст. 29 Кодекса граждане и юридические лица вправе осуществлять заготовку древесины только на основании договора аренды лесных участков. Тем не менее в дополнениях определено, что субъекты РФ должны определить исключительные случаи, при которых допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Ст. 29 Кодекса дополнена ч. 8.1, которая предусматривает, что в случае, если федеральными законами допускается осуществление заготовки древесины федеральными государственными учреждениями, лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться этим учреждениям для указанной цели в постоянное (бессрочное) пользование.

*Это расширяет права субъекта РФ, позволяет более оперативно решать вопросы заготовки древесины в указанных исключительных случаях: в статьи, регулирующие правоотношения в области использования лесов, внесены дополнения, уточняющие права граждан, юридических лиц при осуществлении ими заготовки древесины (ч. 8 ст. 29).*

В соответствии с указанным дополнением федеральные государственные учреждения, обладающие законным правом на заготовку древесины, могут иметь для указанных целей в постоянном пользовании лесные участки, находящиеся в федеральной собственности. Ст. 29 Кодекса дополнена новой частью (8.2), в соответствии с которой в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, заготовка древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд осуществляется на основании договоров купли продажи лесных насаждений.

В статьи, регулирующие правоотношения в области использования лесов, внесены дополнения, уточняющие права граждан, юридических лиц при осуществлении ими использования лесов для ведения сельского хозяйства (ч. 3 ст. 38). Указанное дополнение конкретизирует права граждан, юридических лиц в отношении использования лесов для ведения сельского хозяйства по договорам аренды лесных участков. Также определено, что для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд лесные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование или устанавливается сервитут в случаях, определенных Земельным кодексом и Гражданским кодексом (ч. 3.1 ст. 38 Кодекса).

П. 1 ч. 6 ст. 79 изложен в новой редакции, которая обязывает организатора аукциона на право аренды лесного участка подготовить документацию об аукционе, содержащую проектную документацию о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков, взамен сведений о лесном участке, предусмотренных прежней редакцией указанной статьи.

Закон дополнил полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений в части осуществления государственного лесного контроля и государственного пожарного надзора в лесах, расположен-

ных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

#### **Дополнительные полномочия органов власти Российской Федерации:**

- установление порядка осуществления государственного лесного контроля и пожарного надзора;
- отнесение лесов к эксплуатационным, резервным, установление и изменение их границ;
- установление порядка определения функциональных лесопарковых зон, установление площади, изменение границ лесопарковых, зеленых зон.

Существенные дополнения внесены в ст. 96 Кодекса в части наделяния правами по осуществлению государственного лесного контроля и надзора государственных учреждений, подведомственных органам государственной власти субъектов РФ, в пределах предоставленных им полномочий, а также предоставления должностным лицам, осуществляющим государственный лесной контроль и надзор, права на ношение и применение специальных средств, служебного оружия и разрешенного охотничьего огнестрельного оружия в установленном порядке.

Государственные органы, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор, и указанные в ч. 2.1 ст. 96 Кодекса государственные учреждения приобретают специальные средства, служебное и гражданское оружие, ведут учет, хранят и осуществляют их выдачу в порядке, установленном для юридических лиц с особыми уставными задачами Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». Правила хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор, определяются Правительством РФ. Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32 установлено, что изменения, внесенные в ст. 96 Кодекса, вводятся в действие с 1 января 2010 г.

*Описанные меры призваны обеспечить безопасность должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор в лесах. Тем не менее необходимо учитывать, что государственная лесная охрана фактически расформирована и на эффективности государственного контроля в лесах принятые меры, скорее всего, не отразятся.*

Государственный контроль и надзор за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов осуществляется на двух уровнях — федеральном и региональном:

- государственный лесной контроль и надзор на федеральном уровне осуществляют органы государственной власти, в том числе Рослесхоз, Росприроднадзор, Россельхознадзор, другие федеральные органы власти в соответствии с их полномочиями;
- государственный лесной контроль и надзор на региональном уровне осуществляют государственные учреждения, подведомственные органам государственной власти субъектов РФ;
- муниципальный лесной контроль и надзор на территории муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

С 1 января 2010 г. также вступила в силу **новая редакция ст. 97** Кодекса, в соответствии с которой государственный пожарный надзор в лесах осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти в соответствии с Фе-



деральным законом «О пожарной безопасности» и Кодексом.

Установлено, что государственный пожарный надзор в лесах может осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с ч. 1 ст. 83 Кодекса, или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с ч. 2 ст. 83 Кодекса. Особенности правового положения указанных государственных учреждений устанавливаются Правительством РФ.

Особый интерес у юристов, лесных специалистов и граждан вызывают дополнения, внесенные Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в закон о введении в действие Кодекса. Законом дополнены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений в части определения функциональных зон в лесопарковых зонах, площади лесопарковых зон, зеленых зон, установления и изменения границ лесопарковых зон, зеленых зон.

К лесам, выполняющим функции защиты природных или иных объектов, кроме зеленых зон отнесены лесопарковые зоны. Предусмотрено, что функциональные зоны в лесопарковых зонах, площадь и границы лесопарковых зон, зеленых зон определяются в порядке, установленном Правительством РФ. Внесены изменения в правовой режим лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов:

- в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений;
- выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается.

В ст. 8.1 названного Закона указано, что лесопарковые части и лесохозяйственные части зеленых зон, которые были созданы ранее, подлежат преобразованию в лесопарковые зоны и зеленые зоны.

*Это установит дополнительные бюрократические барьеры при внесении указанных изменений в документы по лесопользованию.*

Дополнения в ст. 8.2 допускают использование расположенных в зеленых зонах лесных участков для разработки месторождений полезных ископаемых, в отношении которых лицензии на пользование недрами получены до дня введения в действие Кодекса, на срок, не превышающий срока действия таких лицензий. Ст. 10.2 позволяет предоставлять лесные участки в безвозмездное срочное пользование гражданам в виде служебных наделов в соответствии с Земельным кодексом и Лесным кодексом.

Введена ст. 10.1 в редакции: «Лесной участок, в том числе расположенный в резервных лесах, может быть предоставлен в аренду для выполнения изыскательских работ без проведения аукциона на срок не более чем один год в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

*Указанные выше поправки расширяют права недропользователей за счет и в ущерб экологическим и рекреационным функциям леса, причем минуя порядок, установленный лесным законодательством.*

Одновременно дополнения внесены в ч. 1 ст. 83 Кодекса, в соответствии с которыми органам государственной власти субъектов РФ переданы полномочия по осуществлению государственного пожарного надзора в лесах, а также по созданию и эксплуатации лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов.

- Расширены полномочия органов власти субъектов РФ:
- определение функциональных лесопарковых зон, площади зеленых зон, установление и изменение границ лесопарковых и зеленых зон, находящихся в ведении субъекта;
  - организация использования лесов, их охраны, пожарной безопасности, защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда, создание и эксплуатация лесных дорог;
  - осуществление на землях лесного фонда государственного лесного контроля и пожарного надзора.

**Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»** внес поправки, направленные прежде всего на развитие конкуренции и совершенствование антимонопольного регулирования. Закон дал расширительное толкование п. 3 ст. 79 в части прав организатора аукциона по извещению о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений. Данная статья конкретизирует права и обязанности организатора аукциона и направлена на обеспечение права заинтересованных лиц получить своевременную и доступную информацию о проведении аукциона. Тем же законом предусмотрено, что информация о проведении аукциона должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам, без взимания платы.

*Внесенные поправки, несмотря на предусмотренную гласность проведения аукциона, не исключают возможности проявления коррупции при проведении аукционов на право заготовки древесины и др. Например, при проведении аукциона возможен сговор между арендаторами и его организаторами, организация подставных участников без повышения аукционной цены.*

**Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** направлен на урегулирование отношений в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Закон признал утратившей с 1 апреля 2010 г. силу ст. 37 Кодекса, регулиующую правоотношения в области использования гражданами лесов для осуществления любительской и спортивной охоты. Ст. 36 Кодекса с 1 апреля 2010 г. будет изложена в следующей редакции:

«Статья 36.

1. Леса могут использоваться для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

2. Лесные участки предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на основании охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с федеральным законом об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, и договоров аренды лесных участков.

3. На лесных участках, предоставленных для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, до-



пускается создание объектов охотничьей инфраструктуры в соответствии с федеральным законом об охоте и сохранении охотничьих ресурсов.

4. Использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется без предоставления лесных участков в соответствии со статьей 11 настоящего Кодекса.

5. Правила использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства устанавливается законом субъекта Российской Федерации.»

В новой редакции ч. 3 ст. 72 Кодекса установлено, что охотхозяйственные соглашения заключаются на срок от 20 до 49 лет по результатам проведения аукционов. С введением в действие новой редакции ст. 36 на лесных участках допускается создание объектов охотничьей инфраструктуры вместо временных построек и осуществление благоустройства на лесных участках. Установлены сроки вступления в силу отдельных положений указанного Закона. Указанные поправки связаны с изменением редакции отдельных статей законов с учетом требований принятого федерального закона об охоте и сохранении охотничьих ресурсов.

**Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»**

установил, что Кодекс применяется к отношениям, возникшим после введения его в действие и определил сроки вступления в силу статей настоящего Федерального закона. П. 2 ст. 12 Кодекса с 1 января 2008 г. признан утратившим силу. В соответствии со ст. 12 признаны утратившими силу Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 171, статьи других федеральных законов. Кроме того, указанный Закон в ст. 3–11, 13–15 установил нормы правового регулирования лесных отношений, как, например, в ст. 3 «Земли лесного фонда находятся в федеральной собственности». Ст. 16–39 внесены изменения в федеральные законодательные акты, регулирующие лесные правоотношения. В основном изменения носят редакционный характер (исключены или заменены слова, признаны утратившими силу пункты отдельных статей). Одновременно внесены дополнения в отдельные статьи федеральных законодательных актов.

Лесные участки, не прошедшие кадастровый учет, признаются ранее учтенными объектами недвижимости. План лесного участка, выданный до 1 января 2010 г., признается юридически действительным. Если до 1 января 2010 г. кадастровый учет лесных участков не осуществлялся, то для проведения государственной регистрации прав на такие лесные участки и сделок с ними вместо кадастрового плана или кадастрового паспорта представляются планы лесных участков.

*Данный вопрос по-прежнему актуален и федеральные органы исполнительной власти предполагают внести дополнения в Кодекс в части продления сроков проведения кадастрового учета до 2013 г.*

После 1 января 2009 г. запрещено предоставлять лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной

собственности, без определения видов и параметров использования лесов, установленных лесохозяйственными регламентами.

*Органы управления лесным хозяйством в субъектах РФ на данный момент не всегда готовы определить указанные виды деятельности лесов, внести их в договоры аренды, проследить указанные требования в декларациях арендаторов.*

**Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума “Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений**



© Е. Бакун

**в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** предусмотрел в ст. 39.1 упрощенную процедуру предоставления лесных участков для государственных нужд. Данная поправка носит конкретный и локальный характер, касающийся острова Русский.

*Указанные поправки в Кодекс не изменили правовой сущности кодифицированного акта, Федерального закона о введении его в действие, не восполнили пробелы в лесном законодательстве, не обеспечили эффективного лесопользования, рационального использования лесных ресурсов, надежной охраны и защиты лесов.*

## Перспективы нормативно-правового регулирования лесных правоотношений

Правоприменительная практика в области лесных отношений требует совершенствования лесного законодательства в Российской Федерации и дополнительного правового регулирования многочисленных лесных проблем и вопросов.

Прежде всего следует повысить ответственность федерального органа исполнительной власти в области лесных отношений и его территориальных органов за эффективность лесопользования, состояние, использование, воспроизводство, охрану и защиту лесов Российской Федерации, наделив его необходимыми полномочиями, в том числе полномочиями по лесному контролю и пожарному надзору на землях лесного фонда.

В отношении лесопользования необходимо закрепить в нормативных правовых актах, что:

- объектом лесопользования является лесничество (лесопарк);
- лесопользование проводится специализированными федеральными государственными учреждениями;
- заказы на выполнение работ, оказание услуг по лесопользованию размещают органы управления лесных хозяйством РФ, государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления.

Необходимо продлить сроки предоставления лесных участков без проведения кадастрового учета до 2015 г. Установить порядок реализации древесины, заготовленной в соответствии со статьями 43–46 Кодекса.

Установить, что на лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, лесовосстановление,



охрана лесов от пожаров осуществляется арендаторами этих лесных участков за счет субвенций из федерального бюджета.

Предусмотреть в законодательных актах создание федерального и региональных авиационных лесопожарных центров для повышения мобильности, оперативности и координации сил по тушению лесных пожаров между субъектами РФ.

В Уголовном кодексе предлагается существенно ужесточить наказания за все виды уголовных преступлений, совершенных по ст. 260 «Незаконная рубка».

Очевидная слабость лесного законодательства вынуждают WWF России, Гринпис и другие неправительственные организации вести активную работу по внесению предложений о поправках в Кодекс, в частности о включении определения нелегальных рубок, методов и порядка осуществления охраны лесов от нелегальных рубок.

В том числе предлагается (в порядке нумерации статей Кодекса):

- четко определить сферу действия лесного законодательства и ввести определение леса (для определения сферы действия лесного законодательства, в первую очередь вне земель лесного фонда);
- дополнить Кодекс статьей, обеспечивающей реализацию принципа участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса;
- внести ясность в определение выборочных и сплошных рубок лесных насаждений;
- предусмотреть обязательность заключения договоров на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов на длительный срок (не менее пяти лет);
- внести ясность и уточнения в вопрос о том, может ли один лесной участок предоставляться для разных целей использования лесов разным лицам;
- предусмотреть право подачи детальной информации об использовании лесов в виде приложений к лесной декларации на протяжении декларируемого периода;
- обеспечить возможность законного доступа малого лесного бизнеса к лесным ресурсам через договоры купли-продажи лесных насаждений;
- определить обязательность предоставления части лесов в аренду участками ограниченной площади с годовым объемом заготовки древесины, соответствующим масштабам малого бизнеса;
- упростить процедуру согласования лесных деклараций, привести сроки ее действия в соответствие с порядком определения расчетной лесосеки;
- обеспечить выполнимость декларированного права на заготовку гражданами древесины для собственных нужд путем выделения лесов соответствующего назначения;
- предоставить гражданам право на заготовку недревесных и пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений для мелкорозничной продажи или сдачи переработчикам;
- ввести определение понятия «временная постройка» для исключения капитальной застройки участков лесного фонда под видом использования лесов для осуществления рекреационной деятельности;
- предусмотреть организацию государственной лесной охраны, имеющей статус специально уполномоченного федерального органа; дополнить перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации пунктом, обеспечивающим государственную охрану лесов, лесной надзор и контроль;
- привести определение незаконной рубки и предусмотреть нормы по охране лесов от незаконных рубок;

- предусмотреть требования по обеспечению пожарной безопасности в лесах (запрет травяных палов вблизи леса, запрет на разведение открытого огня на торфяниках); предусмотреть ответственность за профилактику и тушение лесных пожаров на землях, примыкающих к лесу;
- дополнить нормы о необходимости сохранения редких видов живых организмов в лесах и предусмотреть возможность внесения соответствующих изменений в регламенты лесничеств, договоры аренды, проекты освоения лесов, лесные декларации;
- установить порядок заготовки древесины, очистки горельников на лесных участках, пройденных пожарами, исключающий умышленный поджог древостоев для коммерческих целей;
- определить срок, в течение которого должно быть произведено лесовосстановление на вырубках или гарях в лесах, предоставленных для заготовки древесины;
- установить необходимые требования к уходу за молодняками;
- внести пункт, предусматривающий возможность компенсации затрат арендатора участка лесного фонда на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов в случаях, когда объемы этих мероприятий по согласованию с арендодателем превышают потребность в них, соответствующую установленной интенсивности использования лесов, и ведут к улучшению состояния переданного в аренду лесного участка (в соответствии со ст. 614 Гражданского кодекса);
- обеспечить право органов государственной власти субъектов РФ и их учреждений на заготовку и использование семян деревьев (лесное семеноводство);
- добавить возможность проведения лесоустройства за счет средств субвенций из федерального бюджета;
- передать полномочия по выделению особо защитных участков в лесах органам государственной власти субъектов РФ;
- определить свободный и бесплатный доступ в лесопарки (лесной сервитут), в том числе в случае возведения ограждений на их территории.



© Т. Проказина

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Леса России: Информационный бюллетень. М., 2009.
2. Основы устойчивого лесопользования: Учебное пособие для вузов / М.Л. Карпачевский, В.К. Тепляков, Т.О. Яницкая, А.Ю. Ярошенко; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2009. 143 (1) с.
3. Руководство по подтверждению легальности происхождения древесины / В.В. Дмитриев, А.К. Курицын, М.Е. Проказин, Н.А. Точиллов и Ю.П. Шуваев. М., 2007.
4. Системы отслеживания происхождения древесины как средство предотвращения нелегальных лесозаготовок / Материалы семинара, С.-Петербург, 20–21 февраля 2007 г. М., 2007.
5. Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейндин М.Л. Как пожаловаться на беспорядок в лесу и добиться его устранения / Гринпис России. М., 2009.
6. Технологии отслеживания перемещения древесной продукции. Контроль и мониторинг цепочек поставки и соблюдение законодательства в лесной промышленности / Д. Дикстра, Д. Куру, Р. Тейлор и др. М., 2006.
7. Действуй легально! Руководство по странам: практический справочник по определению легальности происхождения древесины. Россия. 3-е изд., перераб. / WWF России. М., 2010. 95 с.