

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

IMPROVING FOREST LEGISLATION OF RUSSIA FOR THE PURPOSE OF IMPROVING THE ECONOMIC STABILITY OF FOREST MANAGEMENT

E. Nazarenko

Summary. The article talks about the problems of forest legislation that impede the economic sustainability of forest management and the effective development of the entire forest sector.

The main problems were considered: instability of the legal regulation of forest relations, inconsistency of the division of powers to use and manage forests to a form of ownership of forests, replacement of the concept of "forest plot" by land, which removes it from property relations as an independent object, destruction of the state forest inventory system, replacement of a permitting procedure for forest use with a declarative one, lack of coordination of the current Forestry Code with the norms of international law.

As a solution to the problems mentioned above, measures have been proposed to improve forest legislation, which will create conditions that ensure sustainable forest management and will contribute to the efficient use of Russian forests, increasing their ecological and resource potential.

Keywords: forest legislation, sustainable forest management, forest relations, efficient forest use, forest rental, forest sector of the economy.

Основными принципами лесного законодательства и нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, является обеспечение устойчивости лесопользования, которое базируется на признании единства экологической, экономической и социальной значимости леса и подразумевает многоцелевое, неистощительное использование лесных ресурсов для максимального удовлетворения потребностей экономики и населения России в продуктах, услугах и полезностях леса; сохранение биологического разнообразия лесов и повышение их продуктивности [1].

Лесной кодекс, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, должны создавать условия, способствующие повышению экономиче-

Назаренко Елена Борисовна

К.э.н., доцент, МФ ФГБОУ ВО «Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана (национальный исследовательский университет)» (г. Мытищи)
Lena1409@yandex.ru

Аннотация. В статье говорится о проблемах лесного законодательства, которые препятствуют экономической устойчивости лесопользования и эффективному развитию всего лесного сектора.

В качестве основных проблем были рассмотрены следующие: нестабильность правового регулирования лесных отношений, несоответствие разграничения полномочий по использованию и управлению лесами форме собственности на леса, замена понятия «лесной участок» на земельный, что выводит его из имущественных отношений как самостоятельный объект, разрушение государственной системы лесопользования, замена разрешительного порядка лесопользования заявительным, отсутствие согласования действующего Лесного кодекса с нормами международного права.

В качестве решения вышеперечисленных проблем были предложены меры по совершенствованию лесного законодательства, которые создадут условия, обеспечивающие устойчивое лесопользование и будут способствовать эффективному использованию российских лесов, повышению их экологического и ресурсного потенциала.

Ключевые слова: лесное законодательство, устойчивое лесопользование, лесные отношения, эффективное лесопользование, аренда лесов, лесной сектор экономики.

ской устойчивости лесопользования, эффективному и динамичному развитию всего лесного сектора экономики.

Два десятилетия экономических и политических реформ в Российской Федерации показали, что лесной сектор трудно адаптируется к рыночным отношениям.

Главными недостатками имеющегося на сегодняшний день лесного законодательства является нестабильность правового регулирования лесных отношений, его несоответствие требованиям рыночной экономики.

Это подтверждает тот факт, что за последние двадцать пять лет федеральное лесное законодательство менялось трижды, а вместе с ним и полномочия органов управления лесами по всей государственной вертика-

ли управления лесами на федеральном, региональном и местном уровнях.

Так, «Основы лесного законодательства Российской Федерации», введенные в действие в 1993 году, передали функции распоряжения лесным фондом органам власти административных районов, и тем самым децентрализовали управление лесами [2].

А в соответствии с Лесным кодексом 1997 года все функции распоряжения лесным фондом были переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в распоряжении же федеральных органов государственной власти остались лишь законодательные и надзорные функции [3].

Федеральный закон № 122-ФЗ от 2004 года напротив централизовал лесоправление, вменив функции управления лесами федеральным органам исполнительной власти.

Ныне действующий Лесной кодекс 2006 года в очередной раз децентрализовал лесоправление. В соответствии со статьей 82 Лесного кодекса функции владения, пользования, распоряжения лесными участками были переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, переложив тем самым с федерального органа управления лесами на региональный уровень ответственность за решение накопившихся проблем в лесном секторе экономики. На федеральные органы исполнительной власти возлагается осуществление нормативных и надзорных функций [4].

Новая организационная структура низового звена управления лесами в законопроекте не прописана, а упоминаемые в нем лесничества не имеют соответствующего правового статуса.

На лицо разграничение полномочий, не соответствующее формам собственности на леса. Согласно Лесному кодексу леса, находящиеся на землях лесного фонда, находятся в федеральной собственности, при этом федеральные органы государственной власти Российской Федерации не наделены полномочиями владения, пользования и распоряжения этими лесами.

Зато, такими полномочиями наделены органы государственной власти субъектов Российской Федерации, при том, что площадь лесов, принадлежащих субъектам Российской Федерации, не превышает одного процента общей площади лесного фонда [5].

Таким образом, последняя редакция Лесного кодекса была ориентирована на демонополизацию федеральной собственности на леса с последующей передачей

функций государственного управления лесными ресурсами их будущим собственникам. Возникла иллюзия, что рыночные механизмы управления лесами легко заменят государственное регулирование лесным фондом страны. Между тем, демонополизация государственной собственности на леса не должна являться самоцелью и может осуществляться по мере готовности нашего общества к проведению подобных преобразований, при условии создания необходимых для этого институциональных и финансовых механизмов.

История развития лесного хозяйства знает немало примеров, когда ослабление централизованного управления лесами, отказ государства от регулирующих функций в лесных отношениях, вели к серьезному ухудшению состояния лесов, их беспощадному, хищническому истреблению. Так было во времена царствования императрицы Екатерины II, с «легкой» руки которой был подписан Указ, отменивший строгое лесное законодательство в помещичьих лесах, а переданные ранее во временное пользование дворянам земли и леса перешли в их полную частную собственность. Как писал в своих трудах русский ученый-лесовод Ф. К. Арнольд, после названных выше указов, «произвол в распоряжении лесами действовал безгранично» [6].

В то же время активная роль государства в управлении лесами вела к увеличению объемов работ по лесовосстановлению, улучшению охраны и защиты лесов. При царствовании Петра I, было издано более 200 указов и других документов, регламентирующих использование, воспроизводство, учет, охрану и защиту леса. Впервые в истории России была создана государственная лесная стража, а адмиралтейство, как орган управления лесами, организовало первый учет лесов. С принятием в 1723 году вальдмейстерской инструкции лесное законодательство получило единство, стройность и государственную направленность.

Уроки истории развития лесоправления и реформирования лесного хозяйства показывают, что если власть в стране стремится к улучшению качества и увеличению ценности лесов, их рационального использования на благо всего общества, видя в лесах значительную долю национального богатства всех россиян, а не объект для создания капиталов частных лиц, необходимо законодательное сохранение условий государственного контроля и государственного регулирования во всех лесах, сохранение и укрепление самостоятельной централизованной системы управления.

Государственная собственность на леса признается наилучшим образом отвечающей национальным экономическим, экологическим и социальным интересам развитых стран. К числу таких стран относится Канада —

одна из крупнейших лесных держав, которой принадлежит 10% покрытой лесом площади планеты. В этой стране государственное регулирование лесных отношений в лесах всех форм собственности возлагается на специально созданную лесную службу.

Лесная служба Канады входит в состав Министерства природных ресурсов и занимается разработкой лесной политики, научными исследованиями в области управления лесами, сбором информации количественно-качественных характеристиках лесных насаждений, надзором за использованием и воспроизводством леса.

Вообще, надо отметить, что, в настоящее время 90% лесов Канады остаются в общественной собственности, из них 80% — в собственности провинций. Каждая провинция принимает собственное лесное законодательство, где зафиксировано сохранение прав государственной собственности на леса.

Основная форма лесопользования в Канаде — это аренда, которая осуществляется двумя способами: путем заключения договора аренды с лесопромышленниками на основе соглашения по управлению лесами или выдачи лицензий на заготовку древесины. В первом случае лесопользователь обязуется построить предприятие по переработке древесины и предоставить план по управлению арендуемым участком, одобренный министерством лесного хозяйства. Во втором случае общий план лесозаготовок определяют правительственные органы. Получить лицензию можно лишь участвуя в торгах, где определяются объемы лесозаготовок и их социально-экономические последствия.

По мнению многих ученых, именно опыт Канады по использованию арендных отношений в лесном секторе экономики наиболее приемлем для России и имеет огромное значение для развития лесной отрасли нашей страны [7].

К сожалению, сомнительное распределение полномочий между федеральными органами управления лесами и органами управления лесами субъектов Российской Федерации не является единственным недостатком существующего лесного законодательства нашей страны.

К числу серьезных недостатков действующего лесного законодательства относится замена лесного законодательства земельным, так как согласно статье 7 Лесного кодекса «лесной участок» определяется как земельный участок с границами, определенными лесоустройством, что делает его движимой составной частью земли и не позволяет рассматривать в качестве самостоятельного объекта имущественных отношений [4].

Да и сами лесоустроительные работы, лежащие в основе лесного планирования и государственного управления лесами и проводимые ранее государственными лесоустроительными организациями по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом власти, в настоящее время не финансируются государством и возлагаются на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. А между тем, без достоверных данных лесоустройства невозможно оценить степень эффективности использования лесных ресурсов. [8] В результате на рынке лесоустроительных услуг появилось большое количество недостаточно профессиональных коммерческих организаций, занимающихся проведением лесоустройства по заказам самих арендаторов, которые не всегда заинтересованы в достоверности информации о лесных ресурсах, поскольку это напрямую ведет к повышению арендной платы.

До недавнего времени охрана лесов в России осуществлялась работниками государственной лесной охраны, численность которых достигала 70 тысяч человек, на сегодняшний день численность работников, наделенных правами лесной охраны составляет лишь около 12 тысяч человек [5].

Такое понятие как «лесные земли» вообще исключено из Лесного кодекса, а отношения, связанные с оборотом лесных участков и переводом лесных участков и земель лесного фонда в земли других категорий, в том числе и включенных в гражданский оборот, регулируются опять тем же земельным законодательством, устанавливающим порядок использования и охраны земель лесного фонда.

Леса, выполняющие социальные, экологические и культурные функции отнесены к категории движимого имущества, на которые распространяются общие принципы и положения гражданского кодекса.

Это создает угрозу заключения сделок по земле без учета произрастающих на ней лесов, а также, без введения частной собственности на леса, их приватизацию путем изменения целевого назначения занятых лесами земель.

Смущает и тот факт, что пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения их безопасности при выполнении работ.

Но такие ограничения могут вводиться чиновниками на любой территории и на любой срок, где ведутся какие-либо работы, что является недопустимым и противоречит статье 11 пункта первого Лесного кодекса, где прописано, что граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах [4].

Что касается использования лесов, то и тут не обошлось без изъянов.

Разрешительный порядок лесопользования с обязательной выдачей лесорубочного билета, ордера и лесного билета, подтверждающих законность лесозаготовок, был заменен заявительным порядком через ежегодную подачу лесопользователями лесной декларации, что, конечно, существенно упрощает доступ к лесным ресурсам, но вместе с тем способствует увеличению числа нелегальных рубок, которые в последнее время приняли катастрофический характер. Росту объемов нелегальной заготовки древесины способствует и упразднение государственной лесной охраны, существовавшей в России более 200 лет еще со времен правления Петра I, упоминание о которой отсутствует в новом Лесном кодексе, а полномочия по охране лесов переданы региональным администрациям.

Ну и конечно, нельзя не отметить отсутствие ссылки в действующем Лесном кодексе на нормы международного права, что совершенно недопустимо в условиях расширения международного сотрудничества с мировыми лесными державами.

Для повышения экономической устойчивости лесопользования, эффективного освоения лесов на принципах непрерывного неистощительного пользования лесом, заложенных в основу государственного управления лесами начиная с реформ Петра Великого, необходимо совершенствование законодательно-нормативной базы в лесном секторе экономики.

Лесное законодательство в области регулирования лесных отношений должно содержать четкое распределение полномочий между Федеральным органом государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Федеральный орган государственного управления лесами, как собственник лесов, должен быть наделен полномочиями по выполнению законотворческих функций, функций стратегического планирования в области охраны, защиты, использования и воспроизводства лесных ресурсов и координации деятельности региональных управлений лесами в субъектах Российской Федерации.

В свою очередь, органы управления лесами в субъектах Российской Федерации должны заниматься вопросами регионального планирования, координации деятельности государственных лесничеств, организации хозяйственной деятельности в лесах, не переданных в долгосрочную аренду с ведением лесного хозяйства

Государственным лесничествам необходимо передать основные полномочия по реализации региональных лесных программ и организации охраны, защиты, использования и воспроизводства леса в границах лесничеств.

Необходимо обеспечить регулирование лесных отношений в рамках лесного, а не земельного законодательства при сохранении особого правового статуса лесных земель.

Для усиления правовой защиты лесов, как важного компонента биосферы, необходимо введение четких ограничений на гражданский оборот лесов и земель лесного фонда, запрета на перевод земель лесного фонда в защитных лесах в земли других категорий за исключением государственных нужд.

Лес, тесно связанный с землей, должен быть *недвижимым* имуществом и определять режим использования земель, на которых он произрастает. А те виды лесопользования, которые оказывают существенное влияние на состояние лесов, должны осуществляться только с разрешения специально уполномоченного органа государственного управления лесами.

Лесоустройство необходимо проводить по заказам органов государственной власти в интересах и под контролем государства за счет средств бюджетной системы Российской Федерации.

Государственная собственность на леса должна остаться доминирующей и вместе с тем, лесные ресурсы должны быть открыты для коммерческого использования лесопользователями, способными обеспечить максимальный экономический эффект от эксплуатации этих ресурсов при соблюдении принципа многоцелевого, непрерывного неистощительного пользования лесом.

Важным направлением развития лесного законодательства является совершенствование аренды лесов. Главным критерием отбора претендентов на заключение договоров аренды лесных участков должно стать наличие производственных мощностей по заготовке и глубокой переработке древесины, а условиями продления этих договоров — снижение негативных воздействий лесозаготовок и выполнения договорных обязательств по воспроизводству леса. Причем, арендные платежи, рассчитанные нормативным путем на основе рентного подхода, должны гарантировать воспроизводство используемых лесных ресурсов и давать государству, как собственнику лесов, чистый доход, отчисляемый в бюджет государства с дальнейшим распределением между бюджетами различных уровней по законодательному соглашению между ними [9].

Совершенствование законодательно-нормативной базы в лесном секторе экономики, исходя из принципов устойчивого лесопользования, будет способствовать, эффективному использованию российских лесов, повышению их экологического и ресурсного

потенциала, а гармонизация норм российского лесного законодательства с международным лесным законодательством позволит повысить престиж Российской Федерации и занять лидирующее положение в мировом лесном сообществе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Фетищева, З. И. Совершенствование законодательно-нормативной базы в лесном секторе экономики. / Фетищева, З. И., Назаренко, Е. Б., Гамсахурдия, О. В. // Вестник Московского государственного университета леса — Лесной вестник. — № 3 (102) — 2014. — С. 192–195.
2. Основы лесного законодательства Российской Федерации (утв. ВС РФ 06.03.1993 N4613–1) — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1762/, свободный — Заглавие с экрана. — Яз. рус.
3. Лесной Кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. N22-ФЗ (ЛК РФ) (с изменениями и дополнениями) — Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13183/, свободный — Заглавие с экрана. — Яз. рус.
4. Лесной кодекс Российской Федерации. — 7-е изд. — М.: Ось-89, 2007–80 с.
5. Исаев, А. С. Актуальные проблемы национальной лесной политики — / А. С. Исаев, Г. Н. Коровин, — М.: ООО «Типография ЛЕВКО, Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. — 108 с. — Режим доступа: http://www.studmed.ru/as-isaev-korovin-gn-aktualnye-problemy-natsionalnoy-lesnoy-politiki_e847c56a81a.html www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13183/, свободный — Заглавие с экрана. — Яз. рус.
6. Арнольд, Ф. К. История лесоводства (репринт. изд. 1895 г.). — / Ф. К. Арнольд — М.: Изд-во МГУЛ, 2004. — 403 с.
7. Моисеев, Н. А. Экономика лесного хозяйства: учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. / Н. А. Моисеев — М.: ФГБОУ ВПО МГУЛ, 2012. — 399 с.
8. Гамсахурдия, О. В. Экономика лесных ресурсов: учеб. пособие. — / Гамсахурдия О. В., Назаренко Е. Б. — М.: ФГБОУ ВО МГУЛ, 2016. — 92 с.
9. Моисеев Н. А. Финансовый кризис в лесном хозяйстве и пути выхода из него // Лесной журнал — № 6–2016. — С. 9–16

© Назаренко Елена Борисовна (Lena1409@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана