

ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ PROBLEMS OF NATURE MANAGEMENT IN RUSSIA

ГРНТИ 68.47.75+11.15.25
УДК 321.01+630

Е.Ю. Литвинец
(E.YU. Litvinec)
УГЛТУ, Екатеринбург

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В РФ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ LEGAL PROVISION OF FOREST USE IN THE RUSSIAN FEDERATION FROM A VIEW OF EFFICIENCY MODERN FOREST POLITICS

В статье рассматривается проблема эффективности лесного законодательства РФ. Основным критерием выбрано соответствие заявленным целям лесной политики. Приведена характеристика Лесного кодекса РФ в сфере лесопользования и оценка его норм в свете современного состояния лесного хозяйства. Проанализированы недостатки правового обеспечения деятельности лесопользователей – арендаторов. Установлена связь между несовершенством лесного законодательства и состоянием лесного хозяйства РФ.

The article deals with the problem of the effectiveness of forest legislation of the Russian Federation. The main criterion is the compliance with the stated objectives of forest politics. The characteristic of the Forest Code of the Russian Federation in the field of forest management and the assessment of its norms in light of the current state of forestry are given. The shortcomings of legal support of the activity of forest users – tenants are analyzed. A connection has been established between the imperfection of forest legislation and the state of forestry in the Russian Federation.

Ключевые слова: лесная политика, лесное хозяйство, лесоуправление, лесопользование, Лесной кодекс РФ, аренда лесного участка, лесовосстановление.

Keywords: forest politics, forestry, forest management, forest use, Forest Code of the Russian Federation, lease of forest area, reforestation.

Совершенствование лесной политики является важным направлением модернизации России. Объектом лесной политики является лес, выступающий в качестве природного ресурса и экологической системы одновременно. Лес – это стратегический возобновляемый ресурс, эффективность использования которого определяет благосостояние государства и благополучие граждан. Важнейшей задачей Российского государства является разработка эффективной лесной политики как составляющей стратегии национального развития.

Лесная политика представляет собой динамичную систему, состоящую из взаимосвязанных друг с другом элементов: идеологического (концепция развития, т. е. постановка целей и приоритетов), нормативного (лесное законодательство), институционального (институты, обеспечивающие реализацию целей и задач всех субъектов лесопользования), финансово-экономического (платежи за пользование лесными ресурсами, финансовое стимулирование) и культурно-информационного (лесная наука, образование, информационное воздействие на лесопользователей). Идеологические основы лесной политики России отвечают принципам устойчивого развития – концепции, являющейся достижением общемирового сотрудничества в вопросах сохранения глобального благополучия и экологической безопасности.

В утвержденных в 2013 г. «Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года», обозначивших всему мировому сообществу вектор лесной политики России, отмечено, что государственная лесная политика направлена, с одной стороны, на сохранение и приумножение лесов, а с другой стороны, – на максимальное удовлетворение потребностей граждан в продуктах и полезных свойствах леса. Кроме того, указана необходимость создания на государственном уровне условий, обеспечивающих устойчивое и динамичное развитие лесного сектора экономики» [1].

В то же время лесная политика представляет собой процесс, включающий принятие и исполнение управленческих решений, контроль над их реализацией. Проведение национальной лесной политики базируется на правовом обеспечении, которое должно соответствовать ее основному содержанию и смыслу. Нормативно-правовые акты, регулирующие лесные отношения, представляют собой определенную систему, содержание которой предопределено нормами Конституции РФ, имеющей высшую юридическую силу. Лесное право включает в себя нормы целого ряда отраслей законодательства: лесного, гражданского, административного, земельного, природоохранного, водного. Основным источником, регулирующим отношения в сфере лесопользования в России, является Лесной кодекс РФ, принятый Государственной думой и подписанный президентом в 2006 г.

Лесной кодекс создавался с целью увеличения эффективности использования лесов. В основу легла идея активного внедрения рыночных механизмов в лесные отношения вплоть до введения частной собственности на лесные участки [2]. Соответственно,

предполагалось переложить затраты на ведение лесного хозяйства с государства на собственника или арендатора. Из-за протестов общественности ввести право частной собственности на леса законодателям не удалось. Согласно статье 8 ЛК РФ, лесные участки в составе лесного фонда могут находиться только в федеральной собственности. Однако формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством, т. е. могут находиться в собственности юридических и физических лиц, что, очевидно, предполагает заинтересованность последних в переводе лесных земель в другие категории [3].

Вступивший в силу с 1 января 2007 г. Лесной кодекс практически сразу потребовал внесения в него поправок и дополнений, последние из которых были приняты в 2017 г. С одной стороны, он характеризуется непроработанностью ряда норм и понятийного аппарата. Отсутствуют определения терминов «лесной фонд», «участок лесного фонда», «группы лесов», «лесное хозяйство», «лесопользование», «рубки главного пользования» и др. Кодекс содержит большое количество отсылочных норм, т. е. предполагается, что решения правительства РФ и других ведомств детально урегулируют те или иные его положения [3]. С другой стороны, Кодекс разрушил старую систему органов лесного хозяйства, что привело к дезорганизации лесопользования, сокращению объемов заготовки древесины, лесовосстановительных работ, охраны лесов от незаконных рубок, пожаров и вредителей.

Система лесных отношений, созданная ЛК РФ, основана на передаче основных полномочий в области управления лесами органам государственной власти субъектов Российской Федерации и возложении ответственности за хозяйственное управление лесами на частный бизнес на землях лесного фонда, переданных в аренду.

Согласно нормам Лесного кодекса, участки лесного фонда предоставляются гражданам и юридическим лицам на правах аренды (с целью заготовки древесины или других видов лесопользования), купли-продажи лесных насаждений (заготовка древесины без предоставления лесного участка, геологическое изучение недр, разработка месторождений полезных ископаемых с предоставлением лесного участка и проведением рубок лесных насаждений) и ряда других видов пользования.

Изучение структуры лесопользования позволяет предположить, что аренда (на срок до 49 лет) является более эффективным вариантом обеспечения устойчивого лесопользования (табл. 1).

Таблица 1

Распределение объема заготовки древесины
по формам использования, % [4]

Форма использования лесов	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Аренда лесных участков	72,24	73,87	75,94	78,50	80,26	80,92
Постоянное (бессрочное) пользование	0,86	0,86	1,10	1,09	1,11	1,07
Договор купли-продажи В т. ч. заготовлено древесины по догово- рам купли-продажи для собственных нужд граждан	26,9 9,66	25,27 9,84	22,96 9,42	20,41 8,28	18,63 7,6	18,01 6,92
Всего	100	100	100	100	100	100

Главной особенностью договора аренды лесного участка стало обеспечение в процессе лесопользования общественных интересов, т. к. лесовосстановительные работы, санитарно-оздоровительные мероприятия и мероприятия по противопожарному обустройству были возложены на арендатора. Круг обязанностей покупателя лесных насаждений гораздо меньше, а главной обязанностью стало осуществление заготовки древесины в согласованном объеме, а также выполнение комплекса работ по ведению лесосеки и обеспечение сохранения подроста на определенной договором площади. При этом и заключение договора аренды (это может осуществить как физическое, так и юридическое лицо), и заключение договора купли-продажи лесных насаждений в основном возможно только по результатам аукциона.

Кроме того, аренда заключается на срок от 10 до 49 лет, и ее объектом может быть только земельный участок, прошедший кадастровый учет. Договор купли-продажи лесных насаждений заключается на краткосрочный период, не превышающий 1 год (это достаточный срок для вырубки древесины), не подлежит государственной регистрации и не требует кадастрового учета [3].

Передача лесохозяйственных и противопожарных функций регионам и арендаторам не могла не отразиться на основных показателях состояния лесов и лесовосстановления. Немалую роль в этом сыграло и упразднение практики выдачи лесхозами лесорубочных билетов,

лесных билетов, ордеров, т. е. документов строгой отчетности, подтверждающих законность заготовки и продажи древесины. На смену институту лицензирования пришло декларирование лесозаготовок со стороны арендаторов лесного фонда, что, с одной стороны, упрощает лесопользование, а с другой – открывает неограниченные возможности для проведения нелегальных рубок, уже достигших опасных масштабов. Также на арендаторов и других лесопользователей была возложена задача лесоустройства, лежащая в основе планирования лесного хозяйства. Это привело к ухудшению информационного обеспечения государственного управления лесами.

Огромный урон лесному хозяйству был нанесен ликвидацией лесной охраны, существовавшей в России более 200 лет: ее полномочия были переданы региональным администрациям. По мнению экспертов, это привело к катастрофическим лесным пожарам 2010 г., когда в ряде регионов вводилось чрезвычайное положение [5]. В результате в этом же году были введены поправки в Лесной кодекс, включающие наделение работников лесничеств дополнительными полномочиями для обеспечения защиты лесов от пожаров и нарушений лесного законодательства.

Это не позволило вернуть прежний уровень охраны лесов, т. к. лесничие оказались перегружены работой. К тому же важнейшим фактором, определяющим численность лесных инспекторов, стало финансирование лесных полномочий, переданных субъектам РФ. Охрана лесов на землях лесного фонда – это (согласно действующему законодательству) полномочия Российской Федерации, финансируемые за счет субвенций из федерального бюджета.

Таким образом, действующий Лесной кодекс ослабил низовое звено лесопользования, сократив функции лесхозов (теперь они были преобразованы в лесничества и лесопарки, не имеющие соответствующего правового статуса). До реформы это была важнейшая административная единица, в состав которой входили лесничества, лесники, служба по охране и защите леса.

В результате указанных недостатков правового механизма лесопользования после 2007 г. и по сей день наблюдаются тревожные тенденции ухудшения состояния лесных ресурсов, среди которых наиболее опасными представляются лесные пожары, незаконные рубки леса и ухудшение их качества. Общая площадь погибших лесных насаждений, расположенных на землях лесного фонда, в 2016 г. составила 270,2 тыс. га. Основными причинами гибели насаждений в 2016 г. были лесные пожары, погодные условия и

почвенно-климатические факторы, болезни леса и повреждения вредителями [6]. Наибольшие площади погибших лесных насаждений расположены в Сибирском, Дальневосточном и Центральном федеральных округах; это более 80 % от всего объема гибели по стране. Наибольшие показатели перечисленных бедствий приходятся на те регионы, где ощущается самая существенная нехватка лесных инспекторов.

Результатом экстенсивного лесопользования и гибели лесных насаждений стал неблагоприятный для лесной промышленности процесс замещения хвойных пород мягколиственными. Он объясняется в определенной степени закономерным ходом смены хвойных пород на лиственные на вырубках и гарях. Однако основная причина сокращения площадей хвойных деревьев – неэффективное ведение лесного хозяйства, ориентирующегося на экстенсивное освоение лесных ресурсов и недостаток объемов ухода за лесами [6].

Начиная с 2010 г., площадь сплошных рубок превышает площадь лесов, на которых осуществляется лесовосстановление (табл. 2). За 2010–2016 гг. накопленная площадь невосстановленных вырубок составила около 1,4 млн га.

Таблица 2

Динамика объемов рубок
и лесовосстановительных работ в 2010–2016 гг. [4]

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Сплошные рубки, тыс. га	781,0	904,4	873,4	969,2	927,8	938,5	995,5
Лесовосстановление, тыс. га	813	856,7	839,5	870,3	863,8	802,8	842,7
В т. ч. искусственное	170,8	196,5	182,8	186,9	187,4	182,2	178,8
Обеспеченность сплошных рубок лесовосстановлением, %	88	84	83	81	80	75	74
Доля искусственного лесовосстановления, %	21	23	22	21	22	23	21

Преобладающим способом лесовосстановления, как видим, является содействие естественному восстановлению. Низкая обеспеченность создаваемых культур уходами приводит к их гибели – в отдельные годы до 60 % лесных культур погибало из-за зарастания мягколиственными породами [6].

Таким образом, очевидно, что арендаторы лесных участков недостаточно заинтересованы в воспроизводстве лесов, лесное законодательство должным образом не регулирует их деятельность.

Указанная динамика основных показателей лесного хозяйства указывает на целый комплекс взаимосвязанных проблем, требующих скорейшего решения. Совершенствование лесного законодательства является одной из главных задач современной лесной политики России.

Библиографический список

1. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 40.

2. Как принимали Лесной кодекс // Коммерсантъ. 2006.

3. Лесной кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2018.

4. Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2018 г. № 1989-р. URL: <https://www.zakonrf.info/rasporiazhenie-pravitelstvo-rf-1989-r-0092018/> (дата обращения: 15.01.2019).

5. Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейншлин М.Л. К двухлетнему юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации. М.: Совет Гринпис, 2009.

6. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году: государственный доклад. М.: Минприроды России; НИА-Природа, 2017.