

# Основные положения новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации

**М. Циканов**, заместитель министра экономического развития и торговли РФ

Реализация положений новой редакции Лесного кодекса направлена на достижение трех основных целей:

- *Первая.* Экологическая, которая включает в себя обеспечение устойчивого состояния лесного фонда, улучшение качественных характеристик лесов как важнейшего элемента национального и мирового экологического потенциала.
- *Вторая.* Экономическая, через создание условий для развития цивилизованного бизнеса в лесном секторе через вовлечение земель лесного фонда в гражданский оборот, создание системы публичных норм рационального лесоводства и лесопользования и формирование базы лесных ресурсов.
- *Третья.* Социальная. Обеспечение сохранности и восстановления рекреационного потенциала лесов, формирование прозрачной системы лесных отношений через распространение норм рационального лесоводства на леса, расположенные на землях других категорий.

Основные элементы лесного законодательства, модифицируемые в новой редакции Лесного кодекса:

- Объекты правового регулирования.
- Права пользования лесными участками.
- Вопросы собственности на участки земель лесного фонда.
- Регулирование рационального лесопользования и лесоводства.
- Система государственного управления лесами.

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

**Первое.** Объекты правового регулирования

В действующей редакции Лесного кодекса установлено, что леса и земли, на которых они расположены, образуют лесной фонд. В лесной фонд не включаются леса, расположенные на землях обороны, землях городских и сельских поселений. На леса, расположенные на этих категориях земель, не распространяются важные положения рационального лесоводства и лесопользования, например режимы защитности. Такая правовая конструкция является неэффективной, установить институт собственности на лес как природный объект чрезвычайно сложно. Принятое земельное законодательство дает возможность по-иному подойти к определению объектов правового регулирования.

В предлагаемой редакции Лесного кодекса разработчики определили лес как природный объект. Этот природный объект неразрывно связан с земельным участком, на котором он расположен. Оборот земельного участка с лесом регулируется земельным законодательством. В отношении леса должны соблюдаться нормы рационального лесоводства и лесопользования вне зависимости от собственника земельного участка и категории земель. Это очень важное положение, направленное на поддержание экологической функции леса.

Таким образом, определенные объекты правового регулирования позволили модифицировать лесные отношения, опираясь на земельное и гражданское законодательство.

**Второе.** Права пользования лесными участками

Действующая редакция Лесного кодекса предусматривает несколько оснований для пользования лесом, а именно:

- аренда участка лесного фонда, предоставляемая органами власти субъектов Российской Федерации

ской Федерации на основании конкурсов и аукционов, а также на срок до 5 лет собственным административным решением;

- концессия участков лесного фонда, однако в рамках налогового законодательства этот институт реализован быть не может, хотя бы потому, что индивидуализация налогового режима для лесопользователя не предусмотрена;
- краткосрочное пользование на основании аукционов или решений органов власти субъектов Российской Федерации для удовлетворения потребностей «социально значимых» потребителей;
- договор безвозмездного пользования, который применяется для спортивной охоты и пользования сельхозорганизациями.

Определенная таким образом процедура предоставления прав пользования лесными участками содержит ряд существенных недостатков, наиболее важными из которых являются:

- правовая неопределенность краткосрочного пользования;
- непрозрачная процедура предоставления прав пользования.

Как следствие этих проблем, мы имеем весьма удручающие экономические показатели: по аренде заготавливается около 60% древесных ресурсов, около 80% всей этой заготовки — заготовка по краткосрочной аренде, предоставленная административным решением регионов. Средняя цена 1 куб. м древесины по краткосрочной аренде — около 20 руб. по данным 2003 г. Этот показатель для долгосрочной аренды — уже 38 руб. за 1 куб. м. Средняя по России цена на аукционах — 65 руб. за 1 куб. м. В промышленно развитых районах аукционная цена достигает 150 руб. за 1 куб. м и более.

Лесопользователи находятся в неравных экономических условиях, рынок «искажается» наличием большого объема «льготников». Официальной статистики по лесоматериалам, заготавливаемым для товарного рынка за счет безвозмездного пользования, нет; по экспертным оценкам, в центральноевропейских и южных районах — до 10–15% рынка.

В новой редакции Лесного кодекса мы предлагаем модифицировать существующую ситуацию, обеспечив равный доступ экономических агентов к экономическому лесному ресурсу.

Основным основанием пользования предполагается аренда. Права пользования предоставляются по результатам аукционов. Без аукционов аренда предоставляется только для це-

лей науки и образования, а также учреждениям ГУИН по решению Правительства РФ.

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

Мы ожидаем, что таким образом определенные отношения позволят в полной мере воспользоваться нормами гражданского законодательства, в том числе в части оборота лесных участков, сформируют прозрачную процедуру предоставления прав пользования. Состязательный способ предоставления прав пользования позволит увеличить доходы бюджетной системы не менее чем в два раза.

## Третье. Собственность на участки земель лесного фонда

Действующая редакция Лесного кодекса предусматривает только федеральную собственность на земли лесного фонда. Декларируется передача части лесного фонда в собственность субъекта Российской Федерации. Участки лесного фонда фактически исключены из оборота, что накладывает существенные ограничения на привлечение инвестиций. В то же время леса, не входящие в лесной фонд и расположенные на землях других категорий являются предметом свободного оборота. Возникла ситуация искусственного вывода земель лесного фонда из оборота, мотивом которой является предположение, что частный собственник обязательно уничтожит лес.

Мы предлагаем, что лес юридически закрепляется по собственности земельного участка. Изначально земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. Арендатор вправе по истечении определенного срока выкупить в собственность арендуемый участок.

Выкупу не подлежат лесные участки, на которых установлены режимы защитности по перечню, установленному непосредственно в кодексе:

- запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов;
- запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб;
- лесопарковая часть зеленых зон поселений;
- леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения;
- леса, имеющие научное или историческое значение;
- памятники природы;
- леса государственных природных заповедников;

- леса национальных парков;
- леса природных парков;
- заповедные лесные участки.

В качестве положительных эффектов такого шага мы ожидаем, что у лесов появится эффективный собственник, который будет обязан соблюдать все установленные требования к рациональному лесоводству и лесопользованию. В случае нарушения собственником установленных норм предусмотрена принудительная продажа лесного участка по решению суда.

Четвертое. Регулирование рационального лесопользования и лесоводства

Действующий Лесной кодекс предусматривает:

- лесопользование допускается только на основании лесорубочного билета, лесного билета, ордера, выдаваемых государственными органами уже после получения прав пользования;
- государственные органы осуществляют отвод и таксацию лесосек в пределах арендованных участков лесного фонда;
- основные правила лесопользования и лесоводства устанавливаются решениями государственных органов.

Основными проблемами является избыточное администрирование и вмешательство государства в деятельность лесопользователей после предоставления прав пользования.

Мы предлагаем:

- *Первое.* Все условия пользования лесным участком определяются в условиях аукциона.
- *Второе.* Лесопользователь представляет государству лесную декларацию, в которой сообщаются основные параметры лесопользования на предстоящий год.
- *Третье.* Лесопользователь уточняет план лесовладения по мере изменения основных параметров лесного участка. Этот новый документ, который мы предлагаем ввести в Лесной кодекс, содержит основные сведения о лесном участке, включая инфраструктуру, и по своему характеру схож с данными землеустройства.
- *Четвертое.* Лесопользователь обязан соблюдать требования и ограничения, установленные лесным законодательством и законодательством о техническом регулировании.

Предлагаемые нами меры полностью соответствуют реформе нормативной технической ба-

зы, при которой обязательные требования ведения работ должны быть отражены в соответствующих технических регламентах. Правовые особенности осуществления различных видов лесопользователя в зависимости от режимов защитности лесных участков установлены непосредственно в кодексе в его особенной части. Хочу отметить, что особенная часть сейчас приведена индикативно, и мы надеемся ее доработать в самое ближайшее время совместными усилиями специалистов лесного хозяйства.

- *Пятое.* Модификация системы государственного управления лесами.

Пятое. Система государственного управления лесами

Кодексом предлагается новая система государственного управления лесами, которая соответствует основным положениям административной реформы. Исключительная компетенция Правительства РФ определена непосредственно в кодексе.

- Регулятивные полномочия должен осуществлять уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области нормативного правового регулирования использования, охраны и воспроизводства лесов.
- Функции управления, распоряжения лесами должен осуществлять другой федеральный орган. Мы предполагаем, что распорядительные полномочия будут переданы по соглашениям органам исполнительной власти субъектов Федерации. Естественно, вместе с полномочиями передаются и соответствующие субвенции.
- Надзором за соблюдением требований лесного законодательства будет заниматься уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, который будет контролировать всех лесопользователей и организации, осуществляющие лесохозяйственную деятельность.
- Ситуация, при которой все полномочия по регулированию, управлению и надзору, а также хозяйственные функции сосредоточиваются в одном государственном органе, будет существенно модифицирована.

Закрытый перечень полномочий всех органов дан в проекте Лесного кодекса.