С. Н. ЧЕРНОВ Т. И. ЧЕРНОВА

Лесное законодательство России и Финляндии (сравнительная характеристика)

Петрозаводск 2014

Аннотация

В России перед лесной отраслью стоит серьезная задача - уменьшить негативное воздействие лесопромышленного комплекса (ЛПК) на окружающую среду, стимулировать экономическое развитие этого сектора экономики, в котором трудится сотни тысяч человек, работающие на тысячах предприятиях, дающих государству налоги и необходимую для повседневной жизни продукцию.

Проводимые реформы в лесной отрасли России очень важны, но они воспринимаются в обществе и среди специалистов неоднозначно. Если проанализировать законодательство, изменениям подверглись все сферы лесопользования, произошли структурные изменений в государственных структурах. В связи с вхождением России в ВТО произошли изменения таможенной политики. Принятие нового Лесного кодекса РФ привело к изменениям и изменениями в идеологии использования леса, как природного ресурса.

Обращение внимания к лесному законодательству Финляндии для сравнительного анализа с лесным законодательством России не случайно. Петрозаводский государственный университет давно сотрудничает с лесоводами, лесоразработчиками, экологами, экономистами юристами соседей Финляндии.

На юридическом факультете ПетрГУ организован Центр сравнительного лесного права, который проводит научные исследования, международные конференции, издает статьи и монографии по сравнительному лесному и экологическому законодательству.

Финляндия как нельзя лучше подходит для сравнения, Финляндия с одной стороны имеет давно сложившееся, эффективное, но в связи со сложными экономическими процессами в Европе, вынуждена принимать изменения в законодательстве, которые должны решить ряд сложных вопросов экономики.

Таким образом, опыт Финляндии может оказаться полезным в проведении реформ, и послужить катализатором проведения лесных реформ в России.

Инициатором исследования в сфере сравнительного правоведения в сфере лесного законодательства явился Президент Петрозаводского государственного университета, доктор технических наук, профессор Виктор Николаевич Васильев, который долгие годы работал ректором ПетрГУ и готовил лесоинженеров для лесной промышленности Карелии и России, сейчас он активно занимается научной и организационной деятельностью.

Авторы монографии использовали законодательство Российской Федерации и Финляндии, практику Арбитражных судов России, в том числе Арбитражного суда Республики. Особую признательность выражаем Судье Арбитражного суда Наталье Сергеевне Колесовой и помощнику Судьи Виктории Викторовне Ульяновой.

Авторы благодарят старшего преподавателя Института иностранных языков Петрозаводского государственного университета Анастасию

Валерьевну Ананьину за квалифицированный перевод текстов нормативных актов Финляндии.

Монография будет полезной для специалистов, преподавателей в сфере лесного, административного, природоохранного и иных отраслей права, аспирантов, магистров, студентов. На основе материалов исследования подготовлен курс в магистратуре юридического факультета ПетрГУ.

Фото на обложке Андрея Георгиевича Мезенцева

Аннотация…….. 2 - 3
Оглавление…….4
1. Ведение ……..5- 10
2. Глава 1. Общая характеристика законодательства о лесах России и Финляндии……10 - 74
2.1.1. Международное сотрудничество в сфере устойчивого управления лесами……10- 25
2.1.2. Состояние современного лесного законодательства России и Финляндии. …….25 - 52
2.1.3.Основные принципы заложенные в лесное законодательство Российской Федерации и Республики Финляндия …… … 52 - 74

3. Глава 2. Права на леса и лесные участки в Российской Федерации и республике Финляндия…….74 - 139
3.2.1. Понятие леса и лесных участков РФ и Финляндии…….. 74 - 86
3.2.2. Правовой статус особо охраняемых лесов и участков леса…… 86 - 114
3.2.3. Виды прав на леса и лесные участки в Российской Федерации и Финляндии…….. 114 - 139

4. Глава 3. Правовое регулирование государственного участия лесных отношений в Российской Федерации и Финляндии……...139 - 244
4.3.1. Государственная политика России и Финляндии в области регулирования лесных отношений…….139 - 169
4.3.2. Система государственных органов, регулирующая охрану и использование лесов в России и Финляндии……169 - 197
4.3.3.Правовые основы организации судебного, лесного контроля, борьбы с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса. ……..197 - 244

Заключение…….244 - 246

1.Введение.

Лесное право – это самостоятельная отрасль права, регулирующая отношения по использованию и охране лесных ресурсов. Наряду с другими природоресурсными отраслями оно входит в комплексную отрасль экологического права. Предметом лесного права выступает область лесных общественных отношений. Лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, как входящих, так и не входящих в лесной фонд, а также земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью (лесные отношения).[1]

Лесное законодательство – это совокупность юридических норм, регулирующих отношения, связанные с использованием лесов. Как российское, так и финское законодательство направлено на обеспечение рационального использования, охраны, воспроизводства и повышения продуктивности лесов, а также на охрану соответствующих прав предприятий, организаций, учреждений и граждан.

Лесное законодательство тесно связано с земельными, гражданско - правовыми, природоохранными, экологическими, административными (в том числе финансовыми) отношениями. Имущественные отношения, возникающие при использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, как входящих, так и не входящих в лесной фонд, а также земель лесного фонда, регулируются гражданским законодательством РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом. На этом основании некоторые ученые рассматривают лесные отношения как комплексные, причисляя к ним отношения собственности на леса (в том числе и не входящие в лесной фонд) и другие имущественные отношения в области лесопользования, управленческие отношения в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов (поскольку Лесной кодекс посвящает целый раздел регулированию полномочий государственных органов, управляющих лесным фондом), отношения по организации лесного хозяйства (основные требования к ведению лесного хозяйства, порядок деления лесов на группы и категории защитности, порядок определения возрастов рубок и т.п.).

Важным для раскрытия предмета Лесного права является выделение объекта лесных отношений. Исходным здесь является понятие леса, где юридическое понятие не совпадает с биологическим. Лес и земля – это самостоятельные объекты и права собственности, лесных, земельных и иных отношений. В преамбуле к Лесному кодексу говорится, что лесные отношения регулируются с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Эффективная охрана лесов невозможна в отрыве от надлежащего правового механизма предоставления лесных участков в аренду, заключения договоров купли-продажи лесных насаждений и не может реализовываться без установления правового режима использования лесов, ориентированного на

[1] Гусев Р.К. Лесное право. http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1136/%D0

рациональное включение в гражданский оборот с целью сохранения их видового и биологического разнообразия, удовлетворения потребностей граждан в сохранении естественных экологических систем, природных ландшафтов.[2]

Биосфера и ее ресурсы являются основой осуществления жизни на Земле. Леса представляют собой самый распространенный, наиболее высокоорганизованный и значимый для биосферы тип экосистем. Занимая 1/3 поверхности суши, они синтезируют почти 2/3 ее органической массы и около половины всей органической массы Земли. Поскольку запасы ископаемого топлива (нефти, каменного угля и другого) также являются продуктами синтеза органических веществ растительностью, леса имеют решающее значение как возобновляемый источник энергетических ресурсов.[3]

До настоящего времени огромный потенциал российских лесов используется крайне слабо и неэффективно. Располагая почти ¼ мировых лесных ресурсов, наша страна производит лишь около 3% мировой лесной продукции. Расчетная лесосека, определяющая допустимый размер лесопользования, осваивается в целом по стране менее чем на 25%. Получаемые государством платежи за пользование лесными ресурсами не покрывают и половины бюджетных средств, выделяемых на охрану лесов и ведение лесного хозяйства.[4]

Известный российский ученый профессор М.М. Бринчук отмечает: «Экономическая функция природы - наиболее важная. Ее сущность предопределена тем, что природные ресурсы, которыми пользуется человек, имеют экономические свойства, экономический потенциал»[5]

В Российской Федерации воспроизводством и защитой лесов, заготовкой и переработкой древесины занимаются около 60 тысяч крупных, средних и мелких предприятий, расположенных во всех регионах страны. В 45 субъектах Российской Федерации производство лесобумажной продукции составляет от 10 до 50 процентов от общих объемов промышленной продукции этих регионов. На предприятиях и в организациях лесного комплекса занято более одного миллиона работающих.[6]

В соответствие с «Прогнозом развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года, который был представлен в 2012 году в Риме Продовольственной организации объединенных наций»[7] в области воспроизводства, охраны и защиты лесов инерционный сценарий решает традиционные задачи: укрепление службы охраны лесов от пожаров, вредителей, болезней и нарушений. Умеренный сценарий предполагает не

---

[2] См.: "Лесной кодекс Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий" под рук. А.А. Ялбулганова("Библиотечка "Российской газеты", 2012. КонсультантПлюс. 02.04.2014

[3] См.: Коровин Г. Проблемы правового обеспечения устойчивого лесоуправления ЛесПромИнформ №8 (39) /http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemprint/1136

[4] См.: Боголюбов С.А. Актуапльные проблемы экологического права. Учебник для магистров. М.:Юрайт, 2011; Винокуров А.Ю. Экологическое право: учебник. М.: Моск.гуман.ун-т, 2010; Дубровник О.Д. Экологическое право: учебник, М.,:Проспект, 2006.

[5] См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юристь, 2004. - С. 23.

[6] См.: Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. N 248/482http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/ministry/47/Strategiya_razvitiya_lesnogo_kompleksa.pdf

[7] См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. http://www.fao.org/docrep/016/i3020r/i3020r00.pdf

просто сохранение, а качественное улучшение ресурсов, переход к устойчивому управлению. Главный упор делается на предотвращение нежелательной смены пород и сбалансирование способов рубок и лесовосстановления. Рекомендуются следующие параметры возобновления в среднем по Российской Федерации, в процентах к площади лесовосстановления: (1) выборочные рубки – 23%; (2) сохранение подроста – до 20%; (3) лесные культуры – 43%; (4) естественное заращивание – 13.3%; (5) уход за молодняками – 200%. Умеренный сценарий развивается при существующем пространственном размещении. При этом 2/3 лесозаготовок размещаются в многолесных районах, где проживает треть населения страны. Инновационный сценарий предполагает пространственно-структурную перестройку лесных отраслей. Следует вернуть утерянные позиции лесного сектора в малолесных и среднелесных районах России. Здесь находится треть лесных ресурсов и проживает две трети населения (потребителей) страны. Следует в первую очередь использовать недоиспользованный годичный прирост в этом регионе в размере 255 млн. м3. Для этого рекомендуется удвоить существующий объем заготовки древесины к 2020 году, а затем утроить к 2030 году. При этом будет использована лишь половина недоиспользуемого прироста. Расширение глубокой переработки и производства древесной энергии откроет возможности для расширения сбыта древесины от рубок ухода и замены низкотоварных древостоев высокотоварными. Удельный вес лесных культур по стране возрастет до 50%. Политикам рекомендуется пересмотреть нормативно-правовые акты, запрещающие своевременное обновление и реконструкцию лесов в малолесных и среднелесных регионах. Расширение защитного лесоразведения должно стать частью инновационного сценария и позволит увеличить как лесохозяйственный, так и сельскохозяйственный потенциал страны. Рекомендуется применить принцип огибающей кривой к реализации трех сценариев: постепенный переход от инерционного, к умеренному и инновационному развитию. Рекомендуется использовать этот руководящий принцип при разработке всех государственных программ развития лесного сектора.[8]

К концу 2011 года по схеме FSC (Лесного попечительского совета) в Российской Федерации было сертифицировано 30 млн. га лесов. По схеме PEFC (Программы по утверждению схем лесной сертификации) в Российской Федерации сертифицировано существенно меньше – 177 тыс. га. В настоящее время по площади сертифицированных лесов Россия занимает второе место в мире после Канады. Сертифицированные леса представляют 26% площади всех лесов Российской Федерации, переданных в аренду для лесозаготовок. В 2010 году арендаторы заготовили 123 млн. кубометров из 176 млн. кубометров (70%) общего объема лесозаготовок в стране. Средний прирост сертифицированных лесов составляет около 2,7 млн га в год. Площадь сертифицированных лесов в Российской Федерации увеличится с 24 млн га в 2010 году в 2,6–4,2 раза и достигнет 103 млн га по инновационному сценарию к 2030 году. Расходы на сертификацию будут продолжать снижаться ввиду

[8] См.: Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. – М.: 2008. – Режим доступа: http://www.rosleshoz.gov.ru, свободный.

конкуренции органов по сертификации. Для дальнейшего роста сертификации в России необходимо развивать спрос на сертифицированную продукцию из древесины.[9]

Обзор конъюнктуры лесного сектора в 2012-2013 годах был сделан НИИ леса Финляндии. Ученые - специалисты считают, что кризис еврозоны ослабляет лесную промышленность Финляндии. Экономический спад в еврозоне приводит к уменьшению производства и экспорта продукции лесной промышленности Финляндии, и положение существенно не изменится и в ближайшие годы. Ограничение объемов производства, введенное в странах Европы, привело к повышению цен на бумагу и сдерживанию снижения цен на пиломатериалы. В следующем году ожидается небольшое повышение цен на продукцию из древесины, а цена на бумагу останется на уровне нынешнего года. Слабый спрос приведет к сокращению объема лесозаготовок и снижению стоимости леса на корню в Финляндии. Снижение стоимости леса на корню понизит рентабельность лесной промышленности по итогам текущего года, и положение не станет лучше в следующем году: цена древесины возрастет ненамного, а объем заготовок, осуществляемых в Финляндии, сократится вместе с увеличением импорта древесины. Перспективы развития лесного сектора в следующем году будут зависеть от экономических перспектив стран еврозоны, которые повлияют на экономику всего мира.[10]

Снижение спроса на продукцию лесной промышленности отражается на состоянии лесного рынка Финляндии, и торговля древесиной, которая была традиционно оживленной в начале текущего года, становится меньше обычного по мере того, как год заканчивается. Спад производства уменьшает потребности в древесине, и в нынешнем году произойдет небольшое уменьшение объема финских лесозаготовок и импорта древесины. Как ожидается, по итогам года цены на хвойный пиловочник снизятся на 5-6 процентов в сравнении с уровнем прошлого года. Снижение цен на сосновый и березовый баланс будет менее ощутимым, поскольку целлюлоза пользуется спросом лучше, чем пиломатериалы. Торговля лесом оживится, предположительно, к концу 2013 года, когда произойдет увеличение спроса на продукцию лесной промышленности. Объем осуществляемых в Финляндии лесозаготовок все же сократится примерно до 50 миллионов кубических метров древесины, поскольку ожидается увеличение импорта леса из России. В следующем году цены на лес на корню в Финляндии сохранятся примерно на уровне нынешнего года. Использование древесной щепы в энергетической отрасли будет возрастать. Его объем увеличится до 7,8 миллионов кубометров в нынешнем году и до 8,3 миллионов кубометров в следующем году.[11]

В лесном хозяйстве Финляндии сокращение объема лесозаготовок и снижение стоимости леса на корню приведут к сокращению общего уровня доходности частного лесного хозяйства от реализации леса на корню до 1,3 миллиардов евро в текущем году, и в 2013 году увеличения доходности не

---

[9] См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. http://www.fao.org/docrep/016/i3020r/i3020r00.pdf

[10] См.: Кризис еврозоны ослабляет лесную промышленность Финляндии .Forest-Karelia.ru.http://www.lesopromyshlennik.ru/business/fin_rec.html

[11] См.: Dominik Röser. Sustainable use of Forest Biomass for Energy – A Synthesis with Focus on the Baltic and Nordic region. / Dominik Röser, Antti Asikainen // Finland: Finnish Forest Research Institute Metla. – 2008. – Режим доступа: http://www.metla.fi/index-en.html.

ожидается. В 2012 и 2013 годах погектарная доходность лесного хозяйства в частном секторе останется на уровне 75 евро с гектара, что примерно на одну четверть меньше в сравнении со средним уровнем периода 2000-х годов. Снижение стоимости леса на корню сделает реальную доходность от инвестиций в производство древесины отрицательной в нынешнем году, а в следующем году доходность составит не более двух процентов.[12]

Каждое государство, опираясь на анализ ресурсного потенциала лесов и реального состояния дел в экономике, должно конкретизировать цели лесной политики и создать юридические, экономические и организационные условия для их достижения. Национальная лесная политика должна быть основополагающим документом, на основе которого принимается адекватное ему лесное законодательство, разрабатываются национальные лесные программы (планы), как ориентиры для деятельности всех субъектов лесных отношений с учетом определенных в них «правил поведения». Именно такой порядок установления лесных отношений стал нормой для многих промышленно развитых стран, обеспечив им стратегический прорыв в развитии лесного сектора экономики, улучшении самих лесов и резком повышении их ресурсно-экологического потенциал. Необходимость в стабильной и последовательной лесной политике обусловлена исключительной длительностью жизненного цикла лесных экосистем, измеряемой десятилетиями и столетиями. В течение одного жизненного цикла лесных экосистем происходят десятки ротаций государственных органов исполнительной и законодательной власти, изменения в государственном устройстве и социально-экономическом развитии страны. Частая смена приоритетов и целей лесной политики представляют большую опасность для лесов, чем лесные пожары, массовые размножения вредных насекомых и болезней леса. Формирование и проведение стабильной и последовательной лесной политики в таких условиях может и должно базироваться на признании приоритетов законов природы перед экономическими законами, долгосрочных интересов перед краткосрочными, сиюминутными выгодами.[13]

К объективным условиям, позволяющим решать основные стратегические задачи устойчивого развития лесного комплекса России, можно отнести следующие[14]:

• наличие эксплуатационных запасов ценной древесины и сырья в целом по стране и особенно в малоосвоенных районах, благодаря которым можно значительно увеличить объем лесопользования без ущерба для окружающей среды;

• наличие и возможность подготовки квалифицированных специалистов и рабочих;

• накопленный в прежние годы научно-технический потенциал, позволяющий в относительно короткие сроки решить задачи по разработке

[12]См.: Кризис еврозоны ослабляет лесную промышленность Финляндии Forest-Karelia.ru.http://www.lesopromyshlennik.ru/business/fin_rec.html

[13] См.: Исаев А.С., Коровин Г.Н. Актуальные проблемы национальной лесной политики М., 2009. http://www.sustainabledevelopment.ru/upload/File/Books/Inst_book_1_1.pdf

[14]См.: Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]:-Приказ Минпромторга России и Минсельхоза России от 30 октября 2008г. № 248/482 Режим доступа:http// www.minprom.gov.ru.

новых и совершенствованию действующих прогрессивных технологий, машин и оборудования;

• возможность расширения рынка лесоматериалов внутри страны и за рубежом при условии разработки активной национальной лесной политики.

К приоритетным направлениям инвестиционной политики в лесном комплексе, учитывающим специфику экономики можно отнести:

• инвестирование дальнейшего развития лесного комплекса и создание новых производств по глубокой переработке уникального природного сырья (биологически активные вещества и лекарственные препараты, продовольственные товары и др.), плантационное лесоразведение;

• восстановление и модернизация производств специализации, обеспечивающих равноправное участие региона в экономическом развитии страны (выпуск уникальных древесных плит, пиломатериалов ценных пород, древесной массы, целлюлозы, картона и др.) и изменение пропорций между добывающими и обрабатывающими секторами комплекса.[15]

Таким образом, возможность повышения уровня использования экономического потенциала лесного комплекса Российской Федерации, обусловлена формированием экономической политики, которая позволила бы по-другому в настоящее время, подойти к использованию имеющихся лесных ресурсов а для этого необходимо использовать весь положительный опыт передовых лесных государств, таких как Финляндия.

Лесной комплекс в соответствии с классификацией отраслей и структурой промышленности входит в перечень восьми основных промышленных комплексов страны и представляет собой интегрированную систему лесозаготовительной, лесохимической, деревообрабатывающей (лесопиление, производство древесных плит, фанеры, строительных деталей, деревянное домостроение), мебельной, целлюлозно-бумажной подотраслей и лесного машиностроения, и он является одним из стратегических секторов экономики страны.

2. Глава 1. Общая характеристика законодательства о лесах России и Финляндии

2.1.1. Международное сотрудничество в сфере устойчивого управления лесами.

Признание глобальной роли лесов и необходимости их сохранения нашло отражение в целом ряде международных конвенций и договоров (рамочная конвенция ООН «Об изменении климата», конвенция ООН «О биологическом разнообразии», «Повестка дня — XXI век», «Заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов леса» и других). Устойчивое управление лесами признается критическим фактором экономического и социального развития, защиты окружающей среды и, в целом, системы поддержания жизни на планете. Всем странам, членам ООН, рекомендовано

[15] См.: Волкова, Ю.В. Основные направления государственной лесной политики в Российской Федерации / Волкова Ю.В., Зиновьева И.С. //Современные наукоемкие технологии. – 2013. – № 10-2. – С. 282-283.

разрабатывать координированные подходы к сохранению лесов и устойчивому лесному хозяйству.[16]

Существенная роль в решении указанных проблем принадлежит России, являющейся крупнейшей лесной державой, располагающей почти 1/4 всех лесных ресурсов планеты. На территории Российской Федерации сосредоточено 2/3 общей площади бореальных лесов и до 80% общих запасов древесины хвойных пород, имеющих важное хозяйственное значение. В соответствии с принципами международного права все леса, произрастающие на территории Российской Федерации, находятся под ее юрисдикцией и могут использоваться в соответствии с национальными потребностями на основе национальной лесной политики, отвечающей целям устойчивого развития. (Принципы лесоводства — не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов; приняты Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года).[17]

Принятые UNCED «Лесные принципы» заявляют, что «лесные ресурсы и лесные земли должны управляться устойчиво, чтобы удовлетворять социальные, экономические, экологические, культурные и духовные потребности настоящего и будущих поколений». Концепция устойчивого управления базируется на экосистемном подходе и принципах непрерывности и неистощимости многоцелевого пользования лесом, поддержания полного спектра экономических и социальных функций лесов. Она подразумевает управление лесами и их использование таким образом и такими темпами, которые сохраняют их разнообразие, продуктивность, воспроизводственную способность, жизнеспособность и потенциал выполнения ими — в настоящем и в будущем — соответствующих экологических, экономических и социальных функций на местном, национальном и глобальном уровнях и не причиняют вреда другим экосистемам[18]

Ведение лесного хозяйства и использование лесов и лесных земель с целью сохранения их биологического разнообразия, продуктивности, способности к восстановлению, жизнеспособности и возможности выполнять в настоящем и будущем важные экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях (Хельсинки, 1993). На необходимость устойчивого управления лесами было обращено особое внимание на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио де Жанейро (1992). Согласно «Лесным принципам», разработанным на этой конференции, «лесные ресурсы и лесные земли следует использовать так, чтобы удовлетворять социальные, экономические, экологические, культурные и духовные потребности современного и будущего поколений».[19]

---

[16]См.: Солнцев А.М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека. М.:Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 330 с.

[17]См.6 Коровин Г. Проблемы правового обеспечения устойчивого лесоуправления. Экспертная оценка ЛесПромИнформ №8 (39) / www.LesPromInform.ru

[18] См.: National Report in Sustainable Forests — 2003. USDA Forest Service. FS — 766. 2004; Criteria and Indicators of sustainable Forest Management in Canada. National Status 2000 ISBN 0-662-28705-3.

[19] См.: Устойчивое управление лесным хозяйством: научные основы и концепции / А. С. Алексеев [и др.]. -- СПб., 1998;

Необходимым условием обеспечения устойчивого управления лесами является адаптация выработанных международных и национальных критериев и индикаторов к региональному и локальному уровням управления. Указанная проблема решается в процессе разработки национальных и региональных стандартов устойчивого управления лесами как основы добровольной лесной сертификации.[20]

В итоговом заявлении XII Всемирного лесного конгресса содержатся рамочные условия политики и организационных основ управления, включающие разработку и принятие законодательной базы в отношении устойчивого лесоуправления, разработку лесной политики и осуществление программ по уменьшению масштабов обезлесения и деградации лесов в соответствии и во взаимодействии со стратегиями в смежных секторах.[21]

Мировое сообщество в рамках нескольких международных процессов разрабатывает специальные критерии и индикаторы устойчивого управления лесами . Критерии и индикаторы служат инструментом для оценки тенденций в изменении состояния лесов и развитии лесоуправления в разных странах. Форум ООН по лесам определил приоритетные направления устойчивого управления лесами: 1) оценка лесных ресурсов и вклад лесов в глобальный цикл углерода, 2) биологическое разнообразие, 3) жизнеспособность и здоровье лесов, 4) продукционные функции лесов, 5) защитные функции лесов, 6) социально экономические функции лесов и 7) юридические, политические и организационные условия, обеспечивающие устойчивое управление лесами. [22]

Россия участвует в работе Межправительственной рабочей группы по критериям и индикаторам сохранения и устойчивого управления бореальными и умеренными лесами (Монреальский процесс), а также в Панъевропейском процессе (Хельсинкский процесс) в рамках Министерской конференции по защите лесов Европы. Принципы устойчивого управления лесами заложены в Лесном кодексе РФ, а также в др. законодательных и нормативных актах. В настоящее время они сформулированы как «обеспечение неистощительного и непрерывного использования и воспроизводства, охраны и защиты лесов России». Критерии устойчивого управления лесами РФ введены в действие приказом Федеральной службы лесного хозяйства России 21 от 5 февраля 1998 г. Основой для их разработки послужили критерии и индикаторы устойчивого управления лесами, разработанные в рамках Панъевропейского и Монреальского процессов.

Начиная с 1945г. международное сотрудничество формировалось в рамках инвентаризации лесных ресурсов под эгидой Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН. Ситуация с мировыми лесами складывалась настолько напряженно, что на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. (Рио де Жанейро) впервые в истории обсуждались проблемы лесного хозяйства на высшем уровне. Начался международный переговорный процесс по лесам, который включал конвенции, соглашения, конференции и политические процессы, имеющие прямое или

[20] См.: Копылов М.Н. Введение в международное экологическое право. М.: РУДН, 2009.
[21] См.: XII Всемирный лесной конгресс. Итоговое заявление. Квебек, Канада, 28 сентября 2003 года.
[22]См.: Национальный доклад Российской Федерации по критериям и индикаторам сохранения и устойчивого управления умеренными и бореальными лесами. Монреальский процесс. -- М., 2003.

косвенное отношение к сохранению лесов, ведению лесного хозяйства, лесной промышленности и лесной торговле.[23]

В число принятых КОСР важнейших документов, определяющих международное сотрудничество, вошли: 1) Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Декларация Рио де Жанейро), включающая 27 принципов по правам и обязанностям стран в деле обеспечения устойчивого развития, роста благосостояния населения и сохранения окружающей среды; 2) «Повестка дня на XXI век», ставшая программным документом для выработки международной и национальной политики, обеспечивающей устойчивое развитие человечества с социальной, экономической и экологической точек зрения, т. к. движущими силами перемен в окружающей среде являются население, потребление и технологии; 3) «Заявление о принципах управления, защиты и устойчивого развития всех видов лесов, жизненно необходимых для обеспечения экономического развития и сохранения всех форм жизни» (Лесные принципы) -- базовый документ для выработки национальных планов действий по лесам. На международное сотрудничество большое влияние оказывают и др. международные соглашения: Конвенция о защите водно болотных угодий (Рамсарская), 1971 г.; Конвенция по защите мирового культурного и природного наследия, 1972 г.; Конвенция по предотвращению международной торговли редкими и исчезающими видами, 1973 г.; Конвенция о трансграничном переносе загрязняющих веществ, 1979 г.; Рамочная конвенция об изменении климата, 1992 г.; Конвенция о биологическом разнообразии, 1992 г. [24]

Для реализации решений КОСР в 1992 г. была создана Комиссия ООН по устойчивому развитию (КУРООН), в рамках которой организована Межправительственная группа по лесам (IPF -- International Panel on Forests). Во время работы (1995--1997) эта группа занималась рассмотрением наиболее актуальных вопросов международного сотрудничества на 19-ой Специальной Сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1997) в докладе Генерального секретаря ООН были рассмотрены ключевые вопросы международного сотрудничества, в т. ч. национальные планы по лесам, индикаторы и критерии устойчивого управления лесами, сотрудничество с международными организациями, механизмы финансового взаимодействия. В итоге работы сессии было принято решение о создании Межправительственного форума по лесам (IFF -- International Forum on Forests) с мандатом ООН..[25]

По результатам обсуждения актуальных вопросов было принято решение создать в структуре ООН постоянно действующий орган, получивший название Форум ООН по лесам(UNFF -- United Nations Forum on Forests), который играет в настоящее время главную роль в формировании глобальной политики в области лесного хозяйства. Большой вклад в развитие международное сотрудничество внесли страны «большой восьмерки» (Франция, Великобритания, США, Канада, Япония, Германия, Италия, Россия). Понимая

[23] См.: Боклан Д.С. Международное экологическое право и международные экономические отношения. М.: Магистр,2014.

[24] См.: Международное сотрудничество в области лесного хозяйства. http://www.derev-grad.ru/lesnoe-zakonodatelstvo/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo.html

[25] См.: Castaneda, F. Criteria and indicators for sustainable forest management: international process, currentstatus and the way ahead // Unasilva. -- 2000. -- 123;

важность развития международного сотрудничества с точки зрения глобализации мировой экономики, они инициировали в 1997 г. «Программу действий стран "восьмерки" по лесам».[26]

Согласно этому плану, члены группы восьми государств взяли на себя следующие обязательства: поддерживать международные и межправительственные процессы по лесам; участвовать в программах двусторонней помощи; использовать критерии и индикаторы устойчивого управления лесами, в разработке которых все страны принимают участие в рамках различных региональных международных процессов; учитывать взаимосвязи критериев и индикаторов с выполняемой FAO программой глобальной оценки лесных ресурсов. Определенный итог развития международного сотрудничества был подведен на Конференции ООН на высшем уровне в Йоханнесбурге (сентябрь 2002 г., 55-56 Сессии Генеральной Ассамблеи ООН), которая приняла Декларацию по устойчивому развитию «От наших истоков к будущему» и план выполнения решений этой встречи. Конференция ООН в Йоханнесбурге подтвердила полную преемственность по отношению к решениям и рекомендациям Конференции ООН в Рио де Жанейро в 1992 г. и к итогам международного переговорного процесса по лесам. [27]

В настоящее время определились три основных направления международного сотрудничества: 1) сохранение лесов и обеспечение устойчивого управления лесными ресурсами, включая использование критериев и индикаторов в системе планирования и отчетности; 2) переход к различным системам лесной сертификации с целью экологического контроля за лесопользованием; 3) противодействие незаконным лесозаготовкам и развитию рынка незаконно заготовленной и произведенной лесной продукции. Международное сотрудничество активно развивается через региональные процессы, что обусловлено невозможностью принятия соглашений обязательной юридической силы по лесам на КОСР.[28]

С 1990 г. проведено четыре конференции MCPFE. Они считаются вехами в европейской лесной политике: первая Конференция на уровне министров в Страсбурге(1990); вторая Конференция на уровне министров в Хельсинки (1993); третья Конференция на уровне министров в Лиссабоне (1998); четвертая Конференция на уровне министров в Вене (2003). Государства, подписавшие документы этих конференций, включая Россию и Европейский союз, отвечают за осуществление решений конференции на региональном, национальном и локальном уровнях международного сотрудничества MCPFE. MCPFE активно участвует в реализации положений конвенций ООН- MCPFE реализовала «Рабочую программу по сохранению и повышению биологического и ландшафтного разнообразия в лесных экосистемах, 1997--2000» в сотрудничестве с европейскими министрами, курирующими вопросы окружающей среды, а также процесс на уровне министров «Окружающая среда для Европы».

---

[26] См.: Шуплецова Ю.И. Устойчивое управление лесами (Монреальский процесс)./Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества.Сб. статей/ сост.Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: 2011. С. 248-249.

[27] См.: Страхов, В. В., Писаренко, А. И., Борисов, В. А. Глобализация лесного хозяйства. – М., 2001. С.56

[28]См.: Castaneda, F. Criteria and indicators for sustainable forest management: international process, currentstatus and the way ahead // Unasilva. -- 2000. С. 145

Эта программа является панъевропейским вкладом в осуществление программы Конвенции ООН по биологическому разнообразию. В рамках MCPFE успешно развивается Панъевропейский (Хельсинкский) процесс по критериям и индикаторам устойчивого управления лесами. В 2002 г. разработаны улучшенные панъевропейские индикаторы для устойчивого управления лесами, в 2003 г. подготовлен доклад о состоянии лесов Европы.[29]

Монреальский процесс - краткое название межправительственной неофициальной рабочей группы по разработке критериев и индикаторов сохранения и устойчивого управления лесами умеренной и бореальной зон лесов мира. Название процесса связано с проведением по инициативе Канады международного совещания экспертов по рассмотрению условий выполнения решений КОСР в отношении стран с бореальными и умеренными лесами в Монреале (1993). Критерии и индикаторы, выработанные в ходе этого процесса служат инструментом по оценке изменений в состоянии лесов и лесоуправлении. К настоящему времени разработано и одобрено 7 критериев и 67 индикаторов устойчивого управления лесами. Первые пять критериев оценивают экологические свойства и функции лесов (сохранение биологического разнообразия, поддержание продуктивности лесов, поддержание здоровья и жизнеспособности лесных экологических систем, роль лесов в сохранении почвенных и водных ресурсов, вклад лесов в углеродный баланс). Шестой критерий комплексно оценивает социально экономические выгоды, обеспечиваемые лесами. Седьмой критерий описывает юридические, организационные и экономические условия, необходимые для обеспечения устойчивого управления лесами.[30] В 2003 г. странами участницами были подготовлены первые национальные доклады о состоянии лесов и лесного сектора с использованием критериев и индикаторов. Совместными усилиями экспертов в 2003 г. был опубликован первый обзорный доклад по лесам, произрастающим на территории стран участниц.[31]

В настоящее время около 150 стран мира вовлечены в процессы выработки и использования критериев и индикаторов устойчивого управления лесами. Некоторые страны в силу своего географического положения и особенностей лесов участвуют сразу в нескольких региональных процессах. Принципиально новым в системах критериев устойчивого управления лесами и лесным хозяйством является приоритет биосферных и ландшафтообразующих функций лесов. С учетом опыта Панъевропейского и Монреальского процессов была разработана система критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации (1995). [32]

Лесная сертификация является важным элементом международного сотрудничества в международном понимании цель лесной сертификации заключается в выявлении степени соответствия состояния лесопользования и произведенных лесозаготовок существующим национальным стандартам, регламентирующим эти виды деятельности, либо их соответствия нормативным

[29]См.: официальный сайт MCPFE www.mcpfe.org.
[30]См.: Сайт Монреальского процесса:www.mpci.org.
[31] Международное сотрудничество в области лесного хозяйства. http://www.derev-grad.ru/lesnoe-zakonodatelstvo/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo.html
[32] См.: Национальный доклад Российской Федерации по критериям и индикаторам сохранения и устойчивого управления умеренными и бореальными лесами. Монреальский процесс. – М., 2003;

критериям, зафиксированным в законодательных актах и определяющим порядок устойчивого лесопользования. В последние годы в международное сотрудничество большое значение приобрело противодействие незаконным лесозаготовкам и связанным с ними нарушениям лесного законодательства, включая коррупцию и отмывание денег. Сформировалось новое направление весьма широкой деятельности международного сотрудничества, которое получило название неформального международного движения FLEGT. Это аббревиатура английских слов, обозначающих добровольную инициативу ряда стран по ведению процесса наблюдений (enforcement) за применением законов (law), управлением (governance) и торговлей (trade) лесом (forest):Forest Law Enforcement, Governance and Trade --FLEGT. Этот процесс инициирован в связи со значительным ростом коррупции и криминала, связанного с международной торговлей незаконно заготовленной древесиной. Начало движению было положено в заявлении стран «большой восьмерки» в 1997 г.[33] и в России было связано с принятием Концепции устойчивого управления лесами Российской Федерации.[34]

Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации разработана, исходя из экологического, экономического и социального значения лесов России и федеральной собственности на них. Признавая важность определения основных направлений развития лесного хозяйства и управления лесами Российской Федерации, проект Концепции устойчивого управления лесами Российской Федерации в апреле-мае 1998 г. был вынесен на широкое обсуждение. На проект Концепции получено более 50 отзывов от органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации, научно-исследовательских и лесоустроительных организаций, вузов и техникумов. Уточненный вариант проекта Концепции был вынесен на обсуждение IV Всероссийского съезда лесничих, состоявшегося 25 июня 1998 года в г. Москве, и получил одобрение.

Органами управления лесным хозяйством всех уровней, организациям непосредственного подчинения, центральным аппаратом Рослесхоза была принята Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации к исполнению и руководству в работе. Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации была одобрена IV Всероссийским съездом лесничих 25.06.1998, г. Москва. В ней говорилось о том, что леса России представляют огромное природное богатство. Конституция Российской Федерации обязывает всех граждан России бережно относиться к природе, а равно и к лесам - важнейшему стратегическому природному ресурсу нашего государства. Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации (далее - Концепция) исходит из экологического, экономического и социального значения лесов и федеральной собственности на них. Экологические, экономические и политические аспекты развития лесного хозяйства являются частью общенациональной стратегии устойчивого развития государства. Необходимость данной Концепции обусловлена тем, что леса являются возобновимыми природными ресурсами и по принципам управления

[33] См.: Международное сотрудничество в области лесного хозяйства. http://www.derev-grad.ru/lesnoe-zakonodatelstvo/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo.html

[34]См.: Боклан Д.С. Международное экологическое право и международные экономические отношения. М.: Магистр,2014 С.44-46

существенно отличаются от невозобновимых ресурсов. Концепция обосновывает цели и задачи деятельности государственных органов управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Целью устойчивого управления лесами является сохранение экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворение потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного рационального, неистощительного и многоцелевого лесопользования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, сохранения биологического разнообразия. Леса России - важнейший компонент биосферы. Усиливающееся антропогенное воздействие на леса, загрязнение окружающей природной среды, глобальные изменения климата и химического состава атмосферы ведут к значительному сокращению и ухудшению состояния лесной растительности. В настоящее время площадь лесов на Земле составляет менее трети поверхности суши, достигнув минимального предела, при котором еще возможно устойчивое функционирование биосферы. В Концепции говорилось, что человечество использует для своих нужд около 55% годичного прироста древесины в лесах. Каждую минуту Земля теряет около 30 га лесов, а площадь тропических лесов сокращается примерно на 1% в год.[35]

В Концепции говорилось, что хотя многообразная роль лесов теперь признается в декларациях правительств и объединений лесопромышленников, поддерживается общественным мнением, все же в основе лесной политики многих стран продолжают доминировать интересы выгоды, связанные с эксплуатацией лесных ресурсов, а не интересы сохранения окружающей природной среды и защиты биологического разнообразия. Леса являются главным механизмом регулирования и очистки водного стока, эффективным природным средством предотвращения эрозии, сохранения и повышения плодородия почв, наиболее емким резервуаром генетического разнообразия организмов, важным участником глобального круговорота кислорода и углекислоты, мощным средством очистки воздушного бассейна от загрязнения, глобальным фактором формирования климата.[36]

Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440[37] утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, ориентированная на сбалансированное развитие экономики и решение задач сохранения благоприятной окружающей природной среды, использование природно-ресурсного потенциала для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей. Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации является составной частью стратегии устойчивого развития страны. К стратегическим целям управления лесным хозяйством Российской Федерации относится установление

---

[35] См.: Постановление коллегии Рослесхоза от 31 июля 1998 г. № 6 ¨Об утверждении Концепции устойчивого управления лесами Российской Федерации¨. 31.07.1998. Принявший орган: Федеральная служба лесного хозяйства России Рослесхоз Коллегия Рослесхоза. http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1278280

[36]См.: Чертков А.Н. Территория России и экологические приоритеты международного сотрудничества. /Международно-правовое регулирование экономической сферы общества. Сб.статей. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. С. 176.

[37]См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, ориентированная на сбалансированное развитие экономики и решение задач сохранения благоприятной окружающей природной среды, использование природно-ресурсного потенциала для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей».http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=233558

обязательных приоритетов и действий органов управления лесным хозяйством всех уровней в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Набор приоритетов с учетом конкретных условий должен обеспечивать:

- постоянное совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей лесные отношения, эффективное государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- государственный контроль за соблюдением лесного законодательства;
- учет, охрану, защиту и воспроизводство лесов;
- сохранение биологического разнообразия;
- научно обоснованное рациональное, неистощительное и многоцелевое лесопользование;
- повышение экологического и ресурсного потенциала лесов;
- удовлетворение потребностей общества в лесных ресурсах;
- повышение доходности лесов;
- совершенствование кадровой политики;
- развитие отраслевой науки, лесного образования и просвещения;
- участие общественности в принятии экологически значимых решений.

Федеративное устройство России предопределяет реализацию общих принципов лесной политики в основном на уровне субъектов Российской Федерации с учетом региональных особенностей. Концепция предполагает что для устойчивого развития лесного хозяйства страны важное значение имеют федеральные и государственные региональные программы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В силу географических причин субъекты Российской Федерации по-разному обеспечены лесными ресурсами, различаются по объемам их освоения и переработки. В связи с этим, устойчивое управление лесами в субъектах Российской Федерации многолесной зоны должно исходить в первую очередь из задач сохранения, рационального неистощительного использования лесных ресурсов, своевременного восстановления лесов хозяйственно ценными породами, повышения их природоохранных и защитных функций, удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине. В малолесных регионах к первоочередным следует отнести задачи сохранения и повышения продуктивности и экологической устойчивости существующих лесов, повышения их природоохранных и защитных функций, увеличение лесистости за счет дальнейшего расширения объемов защитного лесоразведения и облесения непригодных для сельского хозяйства земель с целью создания экологически устойчивых агролесоландшафтов, обеспечивающих сбалансированное развитие лесного, сельского, водного хозяйства и других отраслей экономики страны.[38]

Основными положениями "Государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития", утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236,[39] охрана и восстановление лесов признаны важнейшими

[38] См.: Постановление коллегии Рослесхоза от 31 июля 1998 г. № 6 ¨Об утверждении Концепции устойчивого управления лесами Российской Федерации¨. 31.07.1998. Принявший орган: Федеральная служба лесного хозяйства России Рослесхоз Коллегия Рослесхоза. http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1278280

[39] См.: Указ Президента РФ от 04.02.1994 N 236 "О государственной стратегии...

направлениями государственной деятельности для обеспечения экологической безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны.

Поэтому необходимо активное участие органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации в разработке национальных и региональных стратегий и планов действий по сохранению биологического разнообразия на территории лесного фонда и с учетом международных соглашений. Способы, технологии и технические приемы лесных пользований должны обеспечивать наилучшие условия для возобновления леса.

Органы управления лесным хозяйством всех уровней должны принимать участие в формировании сети особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных природных комплексов и объектов. Принятое в современном лесном хозяйстве России разделение функций государственного управления лесами и осуществления рубок главного пользования (и переработки полученной при этом древесины) поставило перед органами государственного управления лесами принципиально новые задачи. Государственные органы управления лесным хозяйством должны последовательно проводить организационные действия по совершенствованию управления лесным хозяйством, обеспечению преемственности лесной политики, методов и технологий ведения лесного хозяйства. Переход к устойчивому развитию требует дальнейшей разработки и совершенствования нормативной правовой базы управления лесами. Одним из основных действий для осуществления функций государственного управления в области лесного хозяйства является обеспечение соблюдения всеми гражданами и юридическими лицами установленного порядка пользования лесным фондом, правил отпуска древесины на корню, рубок главного, промежуточного пользования и прочих рубок, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, а также иных требований, установленных законодательством Российской Федерации. Выполнение задач, возложенных на должностных лиц государственной лесной охраны, требует коренного изменения в организации их деятельности в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации. Намечаемые изменения должны осуществляться с учетом региональных особенностей и предусматривать:

- обеспечение действенного государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- освобождение государственной лесной охраны от работ, не связанных с охраной леса;
- обеспечение должностных лиц государственной лесной охраны оружием, транспортом, радиостанциями и другими необходимыми средствами;
- усиление взаимодействия государственной лесной охраны с органами Министерства внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и другими контролирующими органами;
- введение обязательного государственного (за счет бюджета) страхования должностных лиц государственной лесной охраны и членов их семей;
- привлечение казачьих формирований, студенческих, общественных и других организаций к охране лесов;

Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. N 236 "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития". http://base.garant.ru/2108001/

- взаимодействие со специально уполномоченными органами в области проведения спасательных и неотложных аварийно-восстановительных работ в условиях чрезвычайных ситуаций.

Для коренного улучшения охраны лесов от пожаров, помимо государственной финансовой поддержки, необходимы целенаправленные скоординированные действия органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления и организаций. В связи с изменившимися экономическими условиями особое значение приобретает установление уровней (интенсивности) охраны лесов в зависимости от хозяйственно-экологических, биологических и региональных особенностей лесного фонда, а также совершенствование структуры службы охраны лесов от пожаров (формирование специализированных лесопожарных подразделений на контрактной основе, внедрение при авиапатрулировании лесов малоэнергоемкой авиации, других организационных форм и технологий).[40]

Мероприятия по улучшению охраны лесов от пожаров реализуются в соответствии с федеральной целевой программой "Охрана лесов от пожаров", предусматривающей:

- совершенствование противопожарной пропаганды с целью придания ей главенствующей роли в профилактике лесных пожаров;
- активное участие в разработке международных правовых механизмов с целью обеспечения взаимодействия при возникновении чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными пожарами;
- проведение противопожарного обустройства лесного фонда на основе зональных систем мероприятий и нормативов, совершенствование методов и повышение точности прогнозов пожарной опасности в лесу;
- разработку новых технических средств, широкое использование спутниковой информации, а также разработку мероприятий по предупреждению и ликвидации пожаров на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- осуществление лесопожарного мониторинга и использование средств дистанционного зондирования Земли из космоса;
- совершенствование методики определения ущерба от лесных пожаров;
- создание автоматизированной системы связи, действующей в режиме реального времени, для получения количественной информации о пространственно-временном распространении лесных пожаров и принятия оперативных решений.

В области защиты лесов от вредителей и болезней и поддержания санитарного состояния в лесах требуется обеспечить:

- при необходимости создание специализированных структурных подразделений лесозащиты в органах управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации и организаций федерального подчинения;
- организацию и внедрение лесопатологического мониторинга;
- разработку и внедрение технологий защиты лесов от вредителей и болезней на основе применения современных методов, технологий и препаратов;

---

[40] См.: Постановление коллегии Рослесхоза от 31 июля 1998 г. № 6 ¨Об утверждении Концепции устойчивого управления лесами Российской Федерации¨. 31.07.1998. Принявший орган: Федеральная служба лесного хозяйства России Рослесхоз Коллегия Рослесхоза. http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1278280

- использование биологического метода для профилактики возникновения очагов вредителей и болезней леса;
- разработку и внедрение интегрированных систем защитных мероприятий;
- совершенствование нормативной правовой базы функционирования службы лесозащиты.

Задачей воспроизводства лесов на современном этапе развития лесного хозяйства является своевременное восстановление леса на не покрытых лесом землях, улучшение породного состава древостоев, повышение продуктивности, устойчивости и биологического разнообразия лесов.

Совершенствование лесовосстановления, лесоразведения и агролесомелиорации в современных условиях требует от органов управления лесным хозяйством:
- максимального использования естественных способностей леса к воспроизводству;
- применения наиболее эффективных технологий и методов в лесосеменном и питомническом хозяйстве, создании и выращивании лесов;
- развития селекционного семеноводства;
- увеличения объемов выращивания посадочного материала с улучшенной наследственной основой;
- формирования пожароустойчивых насаждений.

Выращивание посадочного материала для лесовосстановления и защитного лесоразведения на селекционно-генетической основе поможет решить вопрос повышения жизнеспособности, устойчивости и долговечности создаваемых насаждений, их биологического разнообразия, в том числе на территориях, где леса прежде естественно не произрастали. Необходимо обеспечить выделение, сохранение и рациональное использование генетических ресурсов леса как общенационального достояния, продолжить развитие лесного селекционного семеноводства в соответствии с международными требованиями и стандартами.

Важной задачей в области лесовосстановления и защитного лесоразведения следует считать выполнение заданий, предусмотренных федеральной целевой программой "Леса России",[41] Федеральной комплексной программой повышения плодородия почв России.[42]

В Концепции говорилось, что утвержденные Федеральной службой лесного хозяйства России "Критерии и индикаторы устойчивого управления лесами Российской Федерации" - документ федерального уровня, который создает на ближайшую перспективу необходимые условия для достижения компромиссных сбалансированных решений по развитию лесного сектора экономики, направленных на обеспечение устойчивого развития страны. Требуется адаптация критериев и индикаторов для регионального и локального уровней. Список критериев и индикаторов может уточняться с учетом текущих изменений в лесоуправлении. Новые задачи, возникающие при устойчивом

[41]См.: Постановление Правительства РФ от 26.09.1997 N 1240 «О Федеральной целевой программе "Леса России" на 1997 - 2000 годы. Законодательство .Текст документа по состоянию на июль 2011 года http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/di-postanovlenija/i0a.htm

[42] См.: Приказ от 29 марта 1996 г. N 83 «О втором этапе Федеральной комплексной программы повышения плодородия почв Российской Федерации на период 1996-2000 гг («Плодородие») http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=301310;frame=400

управлении лесами, требуют новых подходов к организации непрерывного, неистощительного, многоцелевого использования лесов, учету и оценке их многообразных ресурсов. Нужны новые современные технологии, переход на более оперативный учет лесного фонда, создание и совершенствование комплекса баз и банков данных. Лесоустройству совместно с научно-исследовательскими организациями необходимо определить перечень дополнительных показателей и способов их определения для контроля за устойчивым развитием и сохранением биологического разнообразия на всех уровнях управления лесами.

Для оптимизации кадровой политики территориальные органы управления лесами должны организовать непрерывный анализ состояния кадрового потенциала и потребности в кадрах руководителей, специалистов, рабочих. Особое внимание следует обратить на улучшение подготовки кадров на региональном и федеральном уровнях для углубленной региональной специализации и обеспечения непрерывного повышения квалификации специалистов. Постоянное внимание следует уделять профориентации молодежи и развитию школьных лесничеств.

Концепция предполагала новые методы управления лесами. Информатизация лесного хозяйства предполагает не только широкое внедрение новых компьютерных информационных технологий и интеграцию использующихся традиционных методов сбора и обработки информации, но и переход на новые прогрессивные методы инвентаризации, управления и хозяйствования. В лесном хозяйстве информатизация должна обеспечиваться органами управления лесным хозяйством через государственные системы лесоустройства, учета лесного фонда, ведения лесного кадастра, мониторинга лесов, лесопользования и лесовосстановления, реализацию арендных отношений и других видов деятельности на современном научно-техническом уровне.

Создаваемая единая информационная система лесного хозяйства России должна обеспечить: развитие и совершенствование системы сбора и обработки, хранения, актуализации и анализа информации о лесном фонде, лесном хозяйстве и лесопользовании, лесотаксационных, лесохозяйственных и экономических нормативов для устойчивого управления лесами и обеспечения принятия оптимальных решений, а также государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов; автоматизацию информационного сопровождения всех видов лесохозяйственных работ, мониторинг лесов, государственные системы учета лесного фонда, лесного кадастра, лесоустройства и лесоустроительного проектирования, ведение бухгалтерского учета, составления бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности.

Трудно не согласиться с положением Концепции в которых говорилось о том, что необходимо усилить заинтересованность территориальных органов управления лесным хозяйством в использовании научных разработок и материалов лесоустройства для создания региональных инвестиционных программ и проектов устойчивого развития конкретных территорий с использованием в первую очередь потенциала научно-исследовательских

организаций, подведомственных Федеральной службе лесного хозяйства России.

Особое место было уделено в Концепции Международному сотрудничеству и взаимодействию с общественными организациями. В ней говорилось, что глобальные обязательства России по лесам связаны, прежде всего, с решениями Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), определившей, в частности, что "Лесные ресурсы и лесные земли должны устойчиво управляться для удовлетворения социальных, экономических, культурных и духовных потребностей существующих и будущих поколений людей". На органы управления лесным хозяйством Российской Федерации также возложена задача по выполнению принятых международных конвенций и других документов, посвященных лесам, и накладывающих на Российскую сторону обязательства по формированию долговременной национальной (федеральной и региональной) лесной политики в области устойчивого управления лесами с целью сохранения биологического разнообразия и усиления экологических функций лесов. В сфере международного сотрудничества необходимо осуществлять деятельность по следующим направлениям:

- развитие двустороннего научно-технического сотрудничества с зарубежными государствами в области лесного хозяйства на основе межведомственных соглашений;
- продолжение сотрудничества с международными донорскими организациями и фондами по подготовке и осуществлению лесохозяйственных программ на территории России;
- последовательное отстаивание позиций России в международном переговорном процессе по лесам.

В рамках сотрудничества и взаимодействия лесных ведомств сопредельных стран и России необходимо достичь взаимоприемлемого понимания вопросов по:

- разработке планов действий по лесам;
- согласованию и обмену мнениями в сфере применения критериев и индикаторов для устойчивого управления лесами;
- содействию в формировании государственной политики по закреплению в общественном сознании роли леса как жизненно важного элемента ландшафта;
- содействию согласованному развитию механизмов оценки экологических, экономических, социальных, климатообразующих и других функций лесов;
- участию в формировании адекватных позиций правительств сопредельных России стран в отношении выполнения взятых на себя в Рио-де-Жанейро (1992) обязательств в области лесного хозяйства для обеспечения устойчивого управления лесами в соответствии с принятыми каждой страной критериями и индикаторами.

Расширение круга участников принятия решений по ведению лесного хозяйства и лесопользованию следует признать одним из важных условий достижения устойчивого развития национальной экономики без ущерба для окружающей природной среды. Органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации должны выработать региональные программы максимально возможного вовлечения групп населения в

осуществление различных видов лесохозяйственной деятельности (лесовосстановление, лесопользование, охрану лесов от пожаров, защиту от вредителей и болезней леса). Участие общественных организаций в принятии решений по управлению лесами должно рассматриваться как дополнительный источник идей в данной сфере. Развивая связи с общественностью, государственные органы управления лесным хозяйством всех уровней должны способствовать формированию у населения объективного представления о лесах и лесном хозяйстве России, осуществлять пропаганду национального и глобального значения лесов для окружающей среды, экономики и социальной сферы, а также внедрять в общественное сознание понимание необходимости устойчивого развития страны. Эта деятельность должна осуществляться при активном взаимодействии с местными органами власти и средствами массовой информации. Ответственность за 69% суши России, исторически управляемой с целью ведения лесного хозяйства, требует включения лесного хозяйства в число приоритетов государственной политики на федеральном и региональном уровнях, что обусловливает закрепление лидирующей роли государственных органов власти всех уровней по решению задач устойчивого управления лесами.[43]

В настоящее время движение по устойчивому управлению лесами, сертификации лесов структурировано в три региональных ветви: FLEG Юго-ВосточнойАзии, FLEG Африки и FLEGT Европейского союза.

Причем, только Европейский союз включает в аббревиатуру движения торговлю - букву «Т», т. к. является одним из крупнейших потребителей древесины и древесной продукции в мире. В 2004 г. РФ выступила с инициативой организации четвертого направления FLEG на Евро Азиатском континенте. Благодаря деятельности стран «восьмерки», незаконные лесозаготовки признаны явлением одного порядка с международным терроризмом, отмыванием денег и коррупцией, как проблема, не имеющая национальной принадлежности. Основное содержание деятельности движения FLEGT -- усилить и выровнять практику правоприменения международных и национальных законов, включая обязательства по всемирным конвенциям и новые двухсторонние и многосторонние обязательства. [44]

Современными механизмами, обеспечивающими соблюдение принципов устойчивого управления лесами, являются сертификация лесов, а также использование критериев и индикаторов в системе планирования и отчетности.

Отмечая важность лесов и «…признавая, что леса и устойчивое ведение лесного хозяйства могут внести существенный вклад в устойчивое развитие, искоренение нищеты и достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, особо отмечаянеобходимость устойчивого использования всех видов лесов, включая уязвимые лесные экосистемы…» Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (далее - ООН) в своей резолюции от 20.12.2006 № 61/193 постановила - провозгласить 2011 год Международным годом лесов[45] .

---

[43] См.: Постановление коллегии Рослесхоза от 31 июля 1998 г. № 6 ¨Об утверждении Концепции устойчивого управления лесами Российской Федерации¨. 31.07.1998. Принявший орган: Федеральная служба лесного хозяйства России Рослесхоз Коллегия Рослесхоза. http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1278280

[44] Страхов, В. В., Писаренко, А. И., Борисов, В. А. Глобализация лесного хозяйства. – М., 2001;

[45] См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 20.12.2006. № 61/193.

Привлечение внимания к вопросам устойчивого управления лесами связано, прежде всего, с тем, что, международное лесное право остается слабо развитой отраслью права[46]. В настоящее время, ввиду интенсивной экономической интеграции государств, их тесных географических контактов (близость территорий, трансграничный обмен людскими и материальными потоками, воздушной и водной средой), увеличивающееся антропогенное давление на природу и ее объекты (воздух, моря, леса и т. д.) нельзя обеспечить полную экологическую безопасность какого-либо отдельного государства или региона[47].

Только правильно организованная международно-правовая кооперация в области охраны окружающей среды и рационального использования опыта передовых государств, достигших лучших экономических результатов при сохранении и улучшении экологической обстановки в своей стране, в том числе при разработке современных принципов управления лесами, позволит решить возникающие проблемы в лесопромышленном комплексе крупнейших лесных держав, к которым относится Россия [48].

Международное сотрудничество по охране, защите, рациональному использованию и воспроизводству лесов в настоящее время осложняется бессистемным и фрагментарным состоянием международной нормативной базы в этих сферах.[49]

Развитие международного лесного права подвержено интенсивному влиянию экономических и экологических мировых процессов.[50]

2.1.2. Состояние современного лесного законодательства России и Финляндии.

Как отмечает в своей статье Элина Вялькку научный сотрудник, НИИ леса Финляндии,[51] общие принципы ведения лесного хозяйства как в Финляндии, так и в северо - западной части России практически идентичны. Применяются естественное и искусственное (посев, посадка) возобновление, а также их оптимальное сочетание, когда при искусственном возобновлении на рабочей площади стремятся получить также естественный подрост (и наоборот). Далее период возобновления сменяется периодом выращивания созданного леса и основной упор делается на уход за древостоем. После главной (сплошной)рубки цикл повторяется. Между Финляндией и Россией существуют различия в области применения лесоводственных практик. Если в Финляндии искусственное возобновление составляет около 80 %,естественное — 20 % , то в России эти показатели меняются местами: на долю естественного

---

[46] См.: Brunnee J., Nollkaemper A. Between the forest and the trees. An emerging international forest law//Environmental conservation. 1996. № 23. С. 307-314.

[47] См.: Boyd W. Ways of seeing In Environmental Law: How deforestation became an object of Climate Governance//Ecology Law Quarterly. 2010. № 37. P. 843-916.

[48] См.: Писаренко А.И., Страхов В.В. Леса и вода – единая основа устойчивого развития // Лесное хозяйство. 2009. № 1. С. 5-7

[49] См.: Гордеева Е. М. Тенденции развития международного лесного права. http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/2461-2012-04-30-13-05-40

[50] См.: Боклан Д.С. Международное экологическое право и международные экономические отношения. М.: Магистр, 2014. С. 93.

[51] См.: Элина Вялькку Россия и Финляндия: сравнение лесоводственных правил и рекомендаций. Устойчивое лесопользование № 3 (32) 2012 ГОД

возобновления приходится 80 %, искусственного — 20 % .[52] Такое положение складывается под влиянием технико-организационных, экономических и социальных факторов, но различия прослеживаются и в подходах. В России к искусственному возобновлению прибегают только в том случае, если хозяйственно ценную породу невозможно возродить другим способом. В Финляндии же нацелены на получение в самые короткие срокинового, подходящего для данного места произрастания экономически ценного поколения деревьев, для которого дешевый способ естественного возобновления необязательно экономически выгоден: если при калькуляции общих расходов к моменту прореживания успех возобновления не достигнут ичерез несколько лет на задерневшей и заросшей кустами рабочей площади потребуются обработка почвы и посадка.[53]

Одно из основных различий между российскими и финскими традициями связано с организацией водоохранных территорий. По размерам российские водоохранные зоны намного больше, чем соответствующие земли в Финляндии. В России существуют определенные ограничения на лесопользование в водоохранных зонах, разреживания обычно разрешаются, за исключением прибрежных полос. В Финляндии защитные полосы организованы в основном с целью предотвращения загрязнения, засорения водоема и вымываний в него питательных веществ, поэтому ширину водоохранного насаждения определяют исходя из его способности удерживать эти негативные процессы. С учетом ландшафтных и природоохранных аспектов оставленные водоохранные зоны обычно шире иных по назначению защитных полос. Даже самая узкая защитная полоса в Финляндии не является тотально недоступной: в зависимости от предписаний проведение рубок на этом участкетакже возможно, однако мероприятияпроводят без разрушения гумусовогослоя, применения удобрений и химикатов, а также без оставления порубочных остатков.[54]

Использование природных, в том числе лесных ресурсов нельзя рассматривать в отрыве от их охраны, а сами природные ресурсы - представлять только как вещи гражданского права. Допустимые границы воздействия на окружающую среду и ее отдельные элементы должны включать в себя весь спектр отношений, в том числе отношений по видам предоставляемых на них прав, объему и режиму использования, пределам эксплуатации и т.д.[55]

Лесное право является и должно оставаться подотраслью экологического права, и в данном понимании применение термина "право" не является признаком самостоятельности отрасли. [56]

Как в России так и в Финляндии лесное право является отраслью права, которая включает три составляющие: природоохранное, или природоохранительное, право (регламентирующее охрану леса в целом);

---

[52] См.: Правовая база лесной отрасли РФ и Финляндии. http://rsk-factory.ru/les7.php

[53] См.: Тимо Лейнонен, Россия и Финляндия:сравнение лесоводственных правил и рекомендаций. Устойчивое лесопользование № 3 (32) 2012 ГОД

[54] См.: Элина Вялькку Россия и Финляндия:сравнение лесоводственных правил и рекомендаций. Устойчивое лесопользование № 3 (32) 2012 ГОД

[55] См.: Лесное право. Пуряева А.Ю., Пуряев А.С. М. Лесное право. М: Деловой двор, 2009. - 406 с.

[56] См.: Пуряева А.Ю. Проблемы соотношения смежных отраслей права в сфере природопользования // Журнал российского права. 2008. N 8.

природоресурсное право (регламентирующее особенности использования и охрану лесных ресурсов); комплекс правовых норм экологизированного характера, содержащихся в других отраслях права.

Очень важно, как определяются понятия лесного права и лесных отношений в России и Финляндии.

В феврале 2013 г. (8.02.2013 г) в Финляндии состоялось «Представление законопроекта правительства об изменении Закона о лесе и статьи 3 главы 48 а уголовного кодекса на рассмотрение парламента»[57]

В рамках законопроекта предложены изменения в Закон о лесе и Уголовный кодекс. В Закон о лесе внесены содержательные поправки для стимулирования функционирования лесного хозяйства и промышленности, использующей древесину, для повышения степени защищенности прав землевладения, для сохранения биоразнообразия лесов и упрощения Закона о лесе. Кроме этого, в связи с изменениями в среде управления лесной сферы и сменой землевладельцев, а также изменениями в обществе в проекте в Закон внесены уточнения правил лесозаготовки, учитывая предпосылки получения разновозрастного леса.

В проекте внесены предложения по уточнению области применения закона, а также правил рубок возобновления и рубок ухода, дополнительные обязанности после выполнения обязанности возобновления, а также определения жизнеспособных саженцев. Кроме этого, в Закон о лесе предложено внести уточнения об ответственности заготовителей и специалистов по планированию делянок. В Закон также добавлена обязанность заготовителей об извещении землевладельцев об особо важных биотопах, возможно находящихся на территории валок. В данный пункт также установлена обязанность заготовителей об уведомлении регионального Лесного центра Финляндии. Из Закона предложено убрать критерии возраста и диаметра лесовосстановительных рубок, план рубок и возобновления, в котором отражен комплекс мероприятий на территории защитного леса, учредительную процедуру уведомления о восстановлении саженцев, процедуру осмотра, прописанную в Законе о лесе, а также процедуру залога на получение нового древостоя. В связи с предложением по внесению вышеизложенных поправок в Закон также внесены незначительные технические и языковые изменения. В уголовный кодекс внесены поправки в связи с изменением Закона о лесе. Законопроекты как можно быстрее вступят в силу.

Финское лесное законодательство включает международные соглашения, корпоративное право и национальное законодательство. Вопросы, определяющие условия организации лесного хозяйства, представлены в Конституции. Главным нормативным актом является Закон о лесе. Закон призван способствовать развитию экономически, экологически и социально устойчивого лесного хозяйства на лесных угодьях. Он нацелен на обеспечение высокой продуктивности лесов и одновременно сохранение их биологического разнообразия. К важнейшим правовым нормам относятся также законы об охране окружающей среды и нормативы Евросоюза.

Финское законодательство по лесам и природоохранным зонам соответствует современной концепции устойчивого развития лесного хозяйства

[57] См.: Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

и основано на принципе устойчивого лесопользования и многоцелевого использования лесов. Финские леса, в том числе частные, открыты для посещения, «право каждого» гарантирует передвижение на частных землях.

Закон о лесе (1093/1996) вступил в силу 1 января 1997. Цель Закона - способствовать устойчивому уходу за лесами и рациональной эксплуатации лесных ресурсов с экономической, экологической и социальной точки зрения в целях постоянного получения доходов от леса и сохранения их биологического разнообразия. Закон обязывает осуществлять мероприятия по уходу для создания нового древостоя на вырубках для обеспечения непрерывного производства древесины. В то же время ограничена интенсивная рубка ухода и рубка возобновления молодого леса. Ввиду обширности Закона и необходимости внесения в него уточнений Закон содержит примерно десять постановлений о полномочиях. На основании данных постановлений издан законодательный акт Государственного совета об устойчивом уходе за лесами и их использовании (1234/2010), а также законодательный акт Министерства сельского и лесного хозяйства об извещении о восстановлении саженцев и об уведомлении о лесопользовании (1308/2010).

В новом законопроекте, разработанном парламентом Финляндии,- «Законе о лесе»,[58] предложено внести значительные содержательные поправки в связи с изменениями в среде управления лесной сферы и с изменениями целей землевладельцев, а также изменениями, которые происходят в обществе.

В Финляндии государственные органы осуществляют руководство и контроль за лесным сектором экономики. Государственный совет одобрил Национальную лесную программу 2015 в марте 2008 как принципиальный нормативный акт и его обновление утвердил в январе 2010. В принципиальном нормативном акте доказано, что лесное законодательство обновляется согласно целям программы.

Министерство сельского и лесного хозяйства установило 23 августа 2010 рабочую группу, занимающуюся оценкой внесения разнообразия в методы заготовки леса (MMM047:00/2010). Целью рабочей группы было прояснить и оценить, какими способами можно разнообразить способы заготовки леса, принимая во внимание цели лесовладельцев и лесополитические направления об устойчивом уходе за лесом и его рациональной эксплуатации. Рабочая группа сделала предложение для обновления закона о лесе с помощью проведения наиболее важных линий, целей и мероприятий для разнообразия заготовки леса (публикации MMM 1/2010). Предложение было передано министерству сельского и лесного хозяйства 19 января 2011.

---

[58] См.: Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013).В соответствие с решением Парламента отменяются статьи 3, 4, 5 b, 6, 14 a, 16 a ja 17 закона о лесе (1093/1996) в том виде, в котором статья 3 частично, статьи 4 ja 5 b представлены в законе 822/2010, статья 14 a частично представлены в законах 1224/1998 и 822/2010, а также статья 16 a представлена в законе 315/2007, внесены поправки в заголовок статей 2 и 4 a и главы 2, в статьи 5, 5 a, 7, 8, 8 a и 9–11, в п.п. 2 и 3 статьи 12, в статьи 13, 14, 14 b, 14 c, 15 и 16, в момент 2 статьи 18, в статьи 20, 21, 22, 23, 23 a, 25 и 25 a в том виде, в котором статья 2 представлена в законах 137/1999 и 822/2010, п. 3 статей 4 a, 5, 5 a ja 8 a, п. 3 статьи 12, статьи 13 ja 14, момент 2 статьи 18 и статья 25, а также частично статьи 10, 11 и 22 представлены в законе 822/2010, статьи 8 и 20, а также частично статья 15 представлены в законах 315/2007 и 822/2010, статья 9 частично и статья 23 a представлены в законе 1224/1998, п. 2 статьи 12, статьи 16, 23 ja 25 a представлены в законе 315/2007, статья 14 b представлена в законе 1478/2009 и статья 14 c представлена в законе 522/2004, а также добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

Подготовка поправки продолжилась из-за мер следующей рабочей группы (MMM044:00/2011) для внесения разнообразия в методы заготовки леса, которая была образована 3 ноября 2011 года Министерством сельского и лесного хозяйства. Следующая рабочая группа выслушивала специалистов из разных областей народного хозяйства. В этой рабочей группе были представители Министерства сельского и лесного хозяйства, Министерства окружающей среды, Министерства труда и ремесла, от Лесного центра Финляндии, от Института исследования леса, экономического исследования Пеллерво, от Центрального союза лесопользователей, Центра по развитию лесного хозяйства Тапио, от Лесного управления, от Охотничьего центра Финляндии, Суоми ВВФ, Союза по защите природных ресурсов Финляндии, от зарегистрированного объединения Метсятеоллисуус, от зарегистрированного объединения METO - Специалисты по лесной промышленности, от Союза лесовладельцев Финляндии, от акционерного общества UPM-Kymmene, от объединения по уходу за лесами долины реки Калайоки. Меморандум рабочей группы (mmm 2012:7), который содержит законопроект об обновлении закона о лесе, был передан в министерство сельского и лесного хозяйства 17 августа 2012 года. Рабочая группа была единодушна, но министерство окружающей среды, Суоми ВВФ и союз по охране природных ресурсов Финляндии разошлись во взглядах по защите биоразнообразия и по сокращению срока подачи извещения о лесопользовании согласно закону о лесе.

Министерство сельского и лесного хозяйства заказало три отчета специалиста для уверенности в подготовке документа. В связи с подготовкой первой рабочей группы министерство сельского и лесного хозяйства заказало отчет от института исследования леса об отношение лесовладельцев к введению разнообразия способов заготовки леса. Для поддержания работы следующей группы министерство лесного и сельского хозяйства заказало отчет от экономического исследования Пеллерво об отношении лесовладельцев к закону о лесе. Кроме этого, было выполнен отчет о воздействиях на биоразнообразие природы и об экономических воздействиях проекта рабочей группы как проект консорциума, состоящего из Центра по развитию лесного хозяйства Тапио, Центра по окружающей среде Финляндии и Института исследования леса. [59]

Законопроект придерживается по основным частям выступлений дополнительной рабочей группы. Дополнительная рабочая группа представила для отмены статью 4 а о планировании леса. Постановление все же посчитали обязательным для обеспечения защищенности прав лесовладельцев. Постановление все же посчитали недоработанным с точки зрения содержания и обязанностей, так как минимальные требования, содержащиеся в постановлении Государственного совета на основании действующего правила об устойчивом уходе за лесами и их использовании, считаются чересчур простыми. Из-за этого есть необходимость сделать содержание более гибким и обобщающим, чтобы на рынке могли сформироваться с точки зрения содержания и расходов на осуществление разнообразные планы леса, когда лесовладельцы могут преобрести планы более свободно при необходимости от

[59] См.: Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

работников, предлагающих услуги.[60] Вследствие отчета об оценке влияния, на основании выступлений рабочих групп при подготовке в законопроект внесены уточнения определения общих характеристик особо важных биотопов, определение саженцев, пригодных для посадки и границы обязанностей для получения нового древостоя статьи 10 , представленное дополнительной рабочей группой. Уточнение описания жизнеспособных саженцев и поправка сроков сделаны для стимуляции естественного возобновления.[61]

В настоящее время цель закона в законопроекте, по мнению разработчиков, сохранена. Часть лесовладельцев Финляндии рассматривают лесное хозяйство все чаще с экономической точки зрения, остальные же, например, подчеркивают ландшафтную и рекреативную ценность леса. Разработчики законопроекта отмечают, что промышленное использование древесину, становится все более разнообразнее, а у традиционной лесной промышленности появилась необходимость стремиться к более экономичномым функционированию и лесозаготовке. Кроме этого, по-прежнему необходимо проведение новых мероприятий, препятствующих истощению биологического разнообразия лесов.

В проекте Закона внесены предложения по уточнению области применения закона, а также правил рубок возобновления и рубок ухода, дополнительные обязательства после выполнения обязанности возобновления, а также определения жизнеспособного саженца с экономической точки зрения. Предложено не ограничивать выполнение мероприятий по рубкам ухода для увеличения разнообразия способов обработки леса. Кроме этого предложено убрать критерии возраста и диаметра рубок возобновления. Для увеличения разнообразия способов обработки леса наряду с широко практикуемыми рубками ухода можно использовать и иные альтернативные методы заготовки, такие как, рубки небольшими полосами и выборочные рубки для создания разновозрастного леса.

В действующем Законе о лесе выбор вида рубок основывается на данных о состоянии лесонасаждений согласно широко принятой практике за исключением особых биотопов. Рубки ухода сводятся с помощью постановления Государственного совета об устойчивом уходе за лесами и их использованию к проходным рубкам, которые способствуют сохранению одновозрастных лесонасаждений. Применение альтернативных методов заготовки древесины разрешено на особых биотопах только на определенных условиях. На основании Закона о лесе ведение рубок возобновления возможно лишь по достижению древостоя определенного возраста и диаметра в зависимости от географического положения, древесной породы и места произрастания леса. Считается, что правила, ограничивающие использование лесной собственности, были раньше обоснованны с народнохозяйственной точки зрения тем, что способствовали устойчивому выпуску лесной продукции, не нарушая прав частного лесовладения.

---

[60]См.: Леса и лесное хозяйство в Финляндии. http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_9A1F8565-AC30-464E-AF01-BB24508C4759.html

[61]См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. Представление законопроекта правительства об изменении Закона о лесе и статьи 3 главы 48 а уголовного кодекса на рассмотрение парламента. Проект 8.2.2013 http://www.rusfintrade.ru/

Финское лесное законодательство станет более либеральным по отношению к лесовладельцам считает старший советник Департамента природных ресурсов финляндского Министерства сельского и лесного хозяйства Матти Мякеля, - в ближайшие годы в Финляндии ожидается увеличение спроса на лесные ресурсы. По его словам, ожидания повышенного спроса на древесину связаны, прежде всего, с развитием биоэнергетики и оживлением деревообрабатывающей промышленности. Как отметил Мякеля, после 1998 года в Финляндии не была запущена ни одна новая бумагоделательная машина, однако наблюдается устойчивый рост инвестиций в биоэнергетику. Сейчас ежегодный объем коммерческих лесозаготовок в Финляндии оценивается в 55 миллионов кубометров. При этом прирост древесины составляет около 100 миллионов кубометров. Как подчеркнул старший советник Департамента природных ресурсов Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии, финские лесовладельцы могли бы увеличить заготовку древесины, но их сдерживает невысокий спрос на сырье со стороны лесной промышленности.

В 2014 году в парламент Финляндии должны поступить поправки в лесное законодательство страны, которые позволят увеличить рентабельность лесного хозяйства и нарастить объем производства лесного сырья. Как ожидается, финское лесное законодательство станет еще более либеральным по отношению к лесовладельцам. В частности, в Финляндии предполагается отменить возраст рубок.

Большую часть последних лет после распада СССР лесной сектор России находился в системном кризисе[62] В рамках мероприятий Международного лесного форума «Лес и человек» в 2012 г. в Риме прошла презентация Прогноза развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. Прогноз является исследованием современного состояния лесного сектора Российской Федерации, которое подготовлено независимыми экспертами при поддержке ФАО и Рослесхоза.

В работе участвовало более 30 экспертов из разных областей лесного хозяйства, промышленности, экономики и законодательства. По мнению участников форума, данное исследование будет способствовать выработке обоснованных решений в области лесной политики и экономики. Оно направлено на повышение открытости, прозрачности и инвестиционной привлекательности российского лесного сектора для национальных и международных инвесторов.

Основной целью прогноза является объективная и независимая экспертная оценка современного состояния лесного сектора Российской Федерации и возможных путей его развития на ближайшую перспективу до 2030 года. Участие федеральных органов власти выразилось в инициации и поощрении независимого проекта, представительстве в наблюдательном совете и предоставлении всех необходимых ресурсов и статистических данных.

Прогноз анализирует основные системные проблемы лесного сектора в стране и предлагает пути их решения. Исследование призвано помочь политикам в принятии информированных решений. Оно направлено на повышение

[62]См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций. Рим,2012http://komikz.ru/news/economy/?id=8429

открытости, прозрачности и инвестиционной привлекательности российского лесного сектора для отечественных и зарубежных инвесторов.[63]

Концепция разработки прогноза построена на сопоставлении спроса и предложения на лесные ресурсы. В этом методология прогноза принципиально отличается от подходов, реализованных в «Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации» до 2020 года (Приказ Минпромторга, 2008) и в проекте Государственной программы развития лесного хозяйства до 2020 года (Рослесхоз, 2012а), где прогнозы построены только исходя из оценки предложения. Объективная трудность заключалась в отсутствии в Российской Федерации мониторинга спроса на лесопродукцию на внутреннем и внешних рынках. Трудность была преодолена путем экспертных оценок, которые, однако, не могут заменить систематические и целенаправленные исследования. Доклад рекомендует создание в России официальной структуры по мониторингу, прогнозированию и стимулированию спроса на лесопродукцию.

Одним из основных выводов исследования стало то, что краткосрочный период оживления лесной промышленности в середине нулевых был прерван мировым финансовым кризисом 2008-2010 годов. В это время технологии в мире поступательно развивались и совершенствовались. Появились новые поколения технологий и новые идеи. Образовалось значительное технологическое конкурентное отставание России от лидеров на мировых лесных рынках. Россия имеет 20% лесов мира, однако ее доля в мировой торговле лесоматериалам не превышает 4%. Потенциал российских лесов существенно недоиспользуется и недооценивается политическим руководством страны. В соответствии с Конституцией Российской Федерации лесное законодательство Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Сотрудник ИЗиСП кандидат юридических наук Ю.И. Шуплецова считает, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует единая концепция развития законодательства на государственном уровне. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. содержит раздел о лесах, но первостепенное значение отводится все же экономическому использованию лесов. По мнению Ю.И. Шуплецовой, условно можно выделить две тенденции развития лесного законодательства в России. Первая имеет экономическую направленность и характеризуется приведением лесного законодательства в соответствие с гражданским законодательством, а основная ее идея - введение частной собственности на леса, что сейчас невозможно с экологической точки зрения. В русле этой тенденции происходит и разрешение сплошных вырубок в защитных лесах, запретных полосах, городских лесах и др., где ранее допускались только выборочные рубки. Вторая тенденция - развитие лесного законодательства в сторону административного регулирования, а именно внесение изменений, связанных с защитой, охраной лесов от пожаров, а также создание специальной службы по тушению пожаров. Поэтому в сфере

[63]См.: В Финляндии готовятся изменения лесного законодательства. http://www.forest-karelia.ru/?id=736

административно-правового регулирования вскоре появятся новые нормативы по лесоустройству, лесоразведению.[64]

Под лесным законодательством Российской Федерации понимается Лесной кодекс РФ иные федеральные законы, регулирующие лесные отношения, а также законы субъектов Российской Федерации, которые регулируют лесные отношения на региональном уровне и принимаются в соответствии с актами федерального лесного законодательства.

В качестве примеров таких федеральных законов можно привести немногочисленные несистематизированные законодательные акты лесного законодательства: продолжающие действовать нормы Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года N 22-ФЗ (статья 42 "Лесорубочный билет, ордер и лесной билет" и другие)[65] Федеральный закон от 4 декабря 2006 года N 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации"[66], содержащий, помимо организационных норм и переходных положений, ряд важных материальных норм.

Российское лесное законодательство сложно и запутано. Нередко применение лесохозяйственных нормативов вызывает проблемы даже у самих работников лесного хозяйства.

Отдельные положения лесных законодательных и нормативных актов вступают в противоречия с земельным, водным, природоохранительным законодательством.

А.Н. Козырин, подготовивший научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ считает, что представление лесного законодательства в виде открытого списка законодательных актов обусловлено отсутствием в Лесном кодексе РФ определения лесных отношений - предмета лесного законодательства. Без законодательно закрепленного определения предмета регулирования лесного законодательства становится трудно установить, какое законодательство является специальным, а какое - общим при регулировании отношений по рациональному использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, повышению их экологического и ресурсного потенциала. Интересно, что в ранее действовавшем Лесном кодексе РФ 1997 года законодатель предпринял попытку определить цели и задачи лесного законодательства (преамбула и статья 2 Лесного кодекса РФ 1997 года), а также его предмет - лесные отношения (статья 5).[67]

Начальник правового управления Федерального агентства лесного хозяйства кандидатом юридических наук И.В. Советников выделяет основные направления развития лесного законодательства. Изменения общественных, политических и социальных отношений, а также изменения в технике и технологии ведения лесного хозяйства, доработка заложенных в ЛК РФ институтов определяют необходимость и основные направления его совершенствования. Он считает, что совершенствованию подлежат экономические основы лесного хозяйства (включая арендные и межбюджетные

---

[64] См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[65] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. N 5. Ст. 610.

[66] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. N 50. Ст. 5279.

[67] См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ.// Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2011, N 3

отношения). Следует урегулировать лесное семеноводство и воспроизводство лесов, оптимальным образом распределить полномочия по воспроизводству лесов; более качественно и оптимально урегулировать вопрос об охране, защите и воспроизводству городских лесов. Еще один блок изменений касается сделок с арендными правами (субаренды лесного участка, переуступки прав, залога арендных прав, внесения в уставный капитал). Если в законе четко прописать процедуру передачи арендных прав, то они приобретут ценность для арендатора, что создаст экономические стимулы для рационального ведения и развития лесного хозяйства и одновременно позволит соблюсти интересы государства. Одним из важных направлений является сопряжение норм ЛК РФ с нормами земельного законодательства и законодательства о контроле и надзоре. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. N 442-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" ввел ряд новелл. Однако сегодня нормы, сформулированные в ЛК РФ, требуют развития в подзаконных актах: только для реализации упомянутого Федерального закона необходимо издать 25 постановлений Правительства РФ и 39 приказов Рослесхоза. Кроме того, требуется дальнейшее совершенствование текста самого ЛК РФ и сопредельных с ним федеральных законов.[68]

Важно определение лесного законодательства, под которым понимается Лесной кодекс РФ иные федеральные законы, регулирующие лесные отношения, а также законы субъектов Российской Федерации, которые регулируют лесные отношения на региональном уровне и принимаются в соответствии с актами федерального лесного законодательства.

К федеральной составляющей лесного законодательства отнесены сам Лесной кодекс РФ и иные федеральные законы. В качестве примеров таких федеральных законов можно привести немногочисленные несистематизированные законодательные акты лесного законодательства: продолжающие действовать нормы Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года N 22-ФЗ (статья 42 "Лесорубочный билет, ордер и лесной билет" и другие)[69] , Федеральный закон от 4 декабря 2006 года N 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации"[70]. [71]

Двухуровневая система лесного законодательства, предусматривающая включение в него как федеральной компоненты (Лесной кодекс РФ и иные федеральные законы), так и регионального лесного законодательства, обусловлена установленным Конституцией РФ распределением полномочий по регулированию лесных отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации в этой области относятся в соответствии со ст. 71 Конституции РФ: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду, федеральная государственная собственность на леса, другие природные

[68] См.:Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[69] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. N 5. Ст. 610.

[70] См.: Собрание законодательства РФ. 2006. N 50. Ст. 5279.

[71] См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 лесного Кодекса РФ // Публично-правовые исследования. Электронный журнал. 2011, № 3

ресурсы и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране лесных объектов и т.д.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на леса и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции РФ закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). При этом принятые в соответствии с упомянутой конституционной нормой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Лесное законодательство субъектов Российской Федерации формируется в соответствии с Конституцией РФ и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, закрепленных в статье 82 Лесного кодекса РФ.

В России - четвертая часть запасов древесины всей планеты, однако доходы лесной отрасли Российской Федерации в 2-3 раза меньше, чем в Финляндии, несмотря на то, что в Финляндии ежегодно заготавливается минимум в 2 раза меньше круглого леса, чем в России.

Основными направлениями Лесного кодекса Российской Федерации, вступившего в силу в начале 2007 г., явились, как считали инициаторы этого документа: более чёткая регламентация отношений собственности, повышение эффективности и доходности лесопользования и борьба с незаконными рубками. Кроме того этому должны способствовать таможенное и инвестиционное регулирование.[72]

Определяющую роль в лесном комплексе играет в РФ Федеральное агентство лесного хозяйства, которое осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях) и по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.[73]

---

[72] См.: Лесной кодекс Российской Федерации. 04.12. 2006 № 200 (изм. 28.07.12); СЗ РФ 2006 № 50, ст. 5278

[73] См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 736 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства" (с изменениями и дополнениями)

Правовая основа для использования лесных ресурсов устанавливается в главе 2 Лесного кодекса "Использование лесов". Направления использования лесов определены в главе 2, статье 25 Лесного кодекса "Виды использования лесов".

При создании Лесного кодекса РФ 2007 г. активно изучался опыт наших коллег - Финляндии, Австрии, Канады. Российские специалисты не только обсуждали проблемы, но и привлекали к разработке проекта специалистов из этих стран.

Финляндия считается самой лесной страной Европы, леса покрывают 86 процентов земной поверхности страны. Общий запас древесины на корню составляет 2 миллиарда кубических метров с годовым приростом 81 миллион кубометров. Для России интересен опыт государственной инвентаризации лесов Финляндии, когда, кроме запаса, прироста и товарности, учитывают также признаки, характеризующие биоразнообразие природной среды древостоя. В основе классификации лесов Финляндии лежит теория А.К. Каяндера о лесной типологии, это же учение лежит в основе лесоводства Финляндии.[74]

Правительство Финляндии считает, что лесной отрасли нужны стабильные условия, и они закреплены в действующем около 150 лет Лесном кодексе Финляндии. Для сравнения: в российский Лесной кодекс за пять лет было внесено 17 пакетов разных поправок. Условие поддержания порядка в финских лесах – получаемая на основе проводимой раз в 10 лет инвентаризации достоверная информация. Контролирует состояние лесов Финляндии 13 лесохозяйственных центров, в которые ежегодно поступает 80 тысяч уведомлений о лесозаготовках; информация выборочно проверяется. Как член Евросоюза, Финляндия соблюдает Регламент ЕС по древесине № 995/2010, направленный на предотвращение попадания на рынок нелегально заготовленных лесоматериалов и продукции из нелегально заготовленной древесины. В том числе из России, откуда ввозится 10 процентов лесоматериалов, необходимых промышленности Финляндии.[75]

В Финляндии, лесное хозяйство которой считается одним из самых совершенных в мире, в то же время готовятся изменения лесного законодательства. В следующем 2014 году в соседней стране вступит в силу новый Лесной кодекс. Проект этого документа прошел общественную экспертизу.[76]

Если сравнить подготовку нового Лесного кодекса РФ и нового лесного кодекса Финляндии, то можно многое взять на вооружение из опыта подготовки нормативных актов нашего соседа.

Благодаря тому, что подготовка проекта Лесного кодекса Финляндии осуществлялась на широкой основе в течение трех лет, в нем были учтены точки зрения разных участников лесного сектора. В 2010 году рабочая группа по диверсификации методов проведения лесохозяйственной деятельности, сформированная министерством сельского и лесного хозяйства Финляндии, подготовила отчет о ключевых направлениях, целях и мерах, в том числе, с

[74] См.: Лесной сектор Финляндии. http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12

[75] См.: Горбатова А. Лесной беспредел. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=222&d_no=45792

[76] См.: В Финляндии готовятся изменения лесного законодательства. http://www.forest-karelia.ru/?id=736

целью разработки норм и рекомендаций. Задача следующей рабочей группы, созданной в конце 2011 года, состояла в разработке предложений по внесению изменений в Лесной кодекс и вытекающее из него постановление Государственного совета (правительства страны), которые служат основой для подготовки необходимых правительственных предложений. В состав этих рабочих групп входили представители министерства сельского и лесного хозяйства, министерства окружающей среды, отраслевых научно-исследовательских учреждений, организаций лесовладельцев, предприятий лесной промышленности, государственной лесной службы Metsähallitus и экологических организаций. Кроме того, рабочие группы заслушали мнение большого количества экспертов отрасли.

На этапе подготовки законопроекта министерство окружающей среды Финляндии высказало критическое замечание в отношении того, что в предложениях рабочих групп не уделялось достаточного внимания оценке экологических воздействий и влияния планируемых мероприятий на биоразнообразие лесов. В связи с этим такая оценка была выполнена в конце 2012 года. В свою очередь, экологические организации выразили свою обеспокоенность тем, что отмена ограничений в отношении лесовосстановления по показателю спелости древостоя будет способствовать еще более интенсивному омоложению финских лесов, и предложили сохранить минимальные нормы для восстановительных рубок, а также внести в проект Лесного кодекса многие другие мероприятия по сохранению биоразнообразия.[77]

Появление нового Лесного кодекса Финляндии связано с изменениями целей лесовладельцев и условий работы лесного сектора. По статистике в Финляндии насчитывается более 600 тысяч лесовладельцев, у которых свои собственные цели в сфере лесопользования. Принятие нового Кодекса приведет к увеличению, с одной стороны, степени свободы выбора лесовладельцев, а с другой - степени их ответственности за свои леса, отметил научный сотрудник НИИ леса Metla Тимой Лейнонен.[78] Будет осуществлено смягчении детального регулирования лесохозяйственной деятельности и одновременно в устранении ограничений, касающихся возраста и диаметра древостоя при проведении рубок главного пользования.

Цель реформы заключается в стимулировании лесовладельцев к более активному проведению лесохозяйственных мероприятий и повышению рентабельности лесного хозяйства.

Очень важно, что государство подтверждает свое участие в сохранении основного богатства Финляндии. После рубок главного пользования лесовладелец обязан позаботиться о лесовосстановлении, а сохраняемый после промежуточных рубок древостой должен соответствовать определенным критериям объема и качества. Новый Лесной кодекс предусматривает также более четкие минимальные требования по лесохозяйственной и лесозаготовительной деятельности для того, чтобы обеспечить соблюдение принципов устойчивого лесного хозяйства.

---

[77] См.: Лейнонен Тима. Абсолютной свободы не будет даже в собственных лесах. http://www.lesvesti.ru/news/expert/4705

[78] См.: Лейнонен Тима. Абсолютной свободы не будет даже в собственных лесах. http://www.lesvesti.ru/news/expert/4705/

Доля лесопромышленного комплекса (ЛПК) Финляндии в валовом национальном продукте составляет 5 %, в промышленном производстве 20 % и в экспортных доходах 20 %. Лесная промышленность обеспечивает работой 47 тыс. человек, однако косвенное влияние отрасли на занятость населения является более существенным, по экспертным оценкам даже 500 тыс. человек.[79]

Лесную политику в Финляндии претворяют в жизнь кроме Правительства лесохозяйственные и лесоустроительные организации. Лесные планы составляются на местном, региональном и государственном уровнях. За региональные планы лесоустройства и лесные планы лесовладения по заказу лесовладельца отвечают лесные центры, в чьи обязанности входит также контроль за осуществлением закона. В стране действует всего 13 лесных центров. Они подконтрольны Министерству сельского и лесного хозяйства - наивысшему лесному государственному органу.[80]

95 процентов лесов Финляндии прошли сертификацию по системе FFCS (Finnish Forest Certification System). Финская система действует с одобрения международной системы PEFC (Programme for Endorsement of Forest Certification). В связи с этим, продукция, сделанная из древесины сертифицированных лесов, имеет право на получение знака PEFC. В Финляндии также действует другая система сертификации FSC (Forest Stewardship Council), но по системе FSC сертифицированы только 10 000 гектаров леса.[81]

Лесохозяйственные объединения (Metsänhoitoyhdistys) являются законодательно закреплёнными организациями лесовладельцев. Лесовладельцы вносят обязательный взнос в местный лесохозяйственный фонд, откуда финансируется деятельность объединений.

Государственная региональная организация «Лесной центр (Metsäkeskus)» осуществляет контроль за соблюдением лесного законодательства на закреплённом за ним территории. Кроме того, лесные центры оказывают поддержку лесовладельцам в проведении эффективного ухода за лесом, отвечают за лесное планирование, реконструкцию осушения и строительство лесных дорог. Лесные центры также выделяют дотации. Уход за государственными лесами осуществляет Лесная служба Финляндии (Metsähallitus), через государственные предприятия. Цели ухода и лесопользования в хозяйственных лесах определяет Министерство сельского и лесного хозяйства и цели ухода в природных охраняемых объектах – Министерство окружающей среды. Министерство сельского и лесного хозяйства также определяет направление деятельности НИИ леса Финляндии и Центру развития лесного хозяйства Tapio. Tapio оказывает экспертные услуги общественным организациям, связанным с лесным хозяйством. Рекомендации, разработанные в стенах Tapio, являются основным методическим документом, применяемом при ведении лесного хозяйства.[82]

---

[79] См.: ЛПК Финляндии.http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=825

[80] См.: Лесная политика Финляндии. http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12

[81] См.: Там же: http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12

[82] См.: Лесоводство. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=713

Основой систем управления качеством в лесной отрасли Финляндии является серия стандартов ISO 9000. Что необычно для России - в настоящее время многие предприятия Финляндии разрабатывают собственные системы в соответствии с различными критериями поощрения за качество. Многие компании вводят внутренний контроль качества производственной деятельности. Например, в управлении деятельностью важнейшими элементами признаны высокое качество продукции, близость к клиенту, экономичность, гибкость и инновативность.[83]

Цель России по развитию лесной промышленности - повышение уровня переработки древесины, что требует больших инвестиций. Российское правительство стремится достигнуть этой цели через инструменты таможенной политики. Большая часть лесоперерабатывающего оборудования при импорте не подлежит обложению таможенными пошлинами, что способствует модернизации производств и содействует развитию торговых отношений между финскими производителями оборудования и российскими ЦБК и лесоперерабатывающими предприятиями.[84]

В то же время лесозаготовительная и лесоперерабатывающая отрасли РФ работают крайне неэффективно, например, в Российской Федерации прибыль от продажи древесины, полученной с одного гектара леса в 10–15 раз меньше, чем в Финляндии. Использование расчетной лесосеки составляет лишь 29,4%.[85]

В производстве пиломатериалов Финляндия занимает четвертое место среди стран Европы и доля её лесопильной продукции составляет 2,5 % от мирового лесопильного производства. В стране производят в основном хвойные пиломатериалы. В 2011 г. в Финляндии работало 170 промышленных лесопильных заводов и в отрасли было занято 9 тысяч работников. Число предприятий и работников занятых в отрасли сокращается, но благодаря повышению производительности объём выпуска продукции в отрасли увеличивается. [86]

Можно отметить, что поставленные в последнее время в лесной отрасли РФ задачи не достигнуты. Реализуемый в финской Лесной службе, принцип разделения «управляющих» и «хозяйствующих» отделов не был реализован. Государственная лесная служба оказывает слабое влияние на отрасль. Отмечается сильное истощение доступных для крупных предприятий лесов. На четверть идет спад потребления продукции ЛПК, усиливается технологическое отставание российских предприятий лесной отрасли. Уже долгое время, еще со времен Советского Союза, говорится о сырьевой направленность российского экспорта продукции ЛПК, однако изменения идут очень тяжело. Фиксируется высокий уровень незаконных рубок древесины, не реализуется эффективный механизм противодействия коррупции.[87]

В статье А.Ю. Ярошенко «Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством» выделено несколько

---

[83] См.: Требования к производству. http://www.idanmetsatieto.info/rus/index.cfm?ID=%20705

[84] См.: Лейнонен Т. Сотрудничество Финляндии и России в лесном секторе: прошлое, настоящее и будущее. // Устойчивое лесопользование № 2 (24) 2010 год

[85] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[86] См.: В Финляндии готовятся изменения лесного законодательства. http://www.forest-karelia.ru/?id=736

[87] См.: Там же, http://rsk-factory.ru/les.html

основных факторов, оказывающие наиболее существенное влияние на леса и лесное хозяйство в России в настоящее время. Одним из таких факторов является нестабильность лесного законодательства. С начала девяностых годов в России было принято три главных лесных закона, последовательно сменявших друг друга: Основы лесного законодательства 1993 года, Лесной кодекс 1997 года и Лесной кодекс 2006 года. Кроме того, в эти законы довольно часто вносились изменения - Лесной кодекс 1997 года за время своего существования изменялся 12 раз. В настоящее время в России действует новый Лесной кодекс, принятый в 2006 году и вступивший в силу с начала 2007 года. Новый Лесной кодекс предусматривает много важных нововведений в системе управления лесами - передачу части полномочий по управлению лесами на уровень регионов, однако не все из них готовы к самостоятельной работе. Идет разделение органов управления лесами на "управленческие" и "хозяйствующие" структуры, и тут есть проблемы. Считается, что распределение государственного заказа на лесохозяйственные работы через конкурсы или аукционы, максимально облегчает застройку лесных земель, и т.д. Однако, новый кодекс настолько неконкретен и внутренне противоречив, что без принятия многочисленных дополнительных документов разного уровня работать не может. [88]

Выработка государственной политики и нормативно-правового обеспечения в сфере регулирования лесопромышленного комплекса возложена на Министерство промышленности и энергетики РФ (Положение о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 284; ПП № 477 от 10.09.2003 года), а оказание государственных услуг, управление имуществом в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности — на Федеральное агентство по промышленности (Положение о Федеральном агентстве по промышленности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 285).

Проводимая последние годы реорганизация затронула лишь федеральный и региональный уровни управления, оставив нерешенными проблемы низового звена государственного управления — лесхозов, образующих фундамент отрасли. Они сохранили свою двойственную природу, оставаясь первичным органом государственного управления с правовым статусом федерального учреждения и являясь одновременно хозяйствующим субъектом. Они по-прежнему совмещают функции государственного управления с предпринимательской деятельностью, противоречащей статусу государственного учреждения, создаваемого для выполнения функций некоммерческого характера.

В результате изменений в лесном законодательстве и многократного реформирования государственных органов исполнительной власти Государственная лесная служба РФ, более 200 лет осуществлявшая функции государственного управления лесами, лишена надлежащего правового статуса, экономической самостоятельности и целого ряда полномочий, необходимых для эффективного выполнения этих функций. Это существенным образом

[88] См. Ярошенко А.Ю. Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством http://www.wood.ru/ru/loa676.html

сказывается на качестве государственного управления лесами и уровне организации охраны лесов, использования и воспроизводства лесных ресурсов. Определенная реорганизация государственной лесной службы с целью ее адаптации к условиям рыночной экономики, безусловно, необходима, но она должна осуществляться эволюционным путем, а не путем «разрушения до основания» и последующего восстановления.

Федеральное агентство лесного хозяйства провело опрос общественного мнения об отношении к Лесному кодексу РФ. 24 процента высказались положительно, 62 процента – отрицательно и 14 процентов не определилось со своим отношением к закону. [89]

Специалистами подсчитано, что для реализации требований нового Лесного кодекса требуется принятие примерно семидесяти разных нормативно-правовых актов федерального уровня (непосредственно в тексте кодекса упоминаются 42 дополнительных документа), а также нескольких региональных в каждом субъекте Российской Федерации. Основные правила, касающиеся лесного хозяйства и использования лесов в коммерческих целях, определяются на федеральном уровне (распоряжениями правительства или приказами Министерства природных ресурсов), а регионам отдано в основном регулирование вопросов, связанных с использованием лесов населением для собственных нужд. В настоящее время большинство нормативно-правовых актов, конкретизирующих требования нового Лесного кодекса, уже принято. На разработку основной части новых правил было отведено около полугода, но большая часть этого времени ушла на выполнение всевозможных бюрократических формальностей, связанных с выбором исполнителей, согласованиями и т.д. В результате собственно разработка проектов некоторых важнейших документов заняла лишь несколько недель. Обсуждение проектов большинства новых лесных нормативов с широким кругом специалистов лесной отрасли и общественностью не проводилось. В результате спешки и закрытости процесса разработки, большинство новых лесных нормативов содержит существенные ошибки, противоречия с другими нормативами, или заведомо невыполнимые положения [90]

В субъектах РФ ситуация ухудшается. По предварительным итогам 2012 года у деревообрабатывающего сектора Карелии оказался худший показатель среди обрабатывающих отраслей региональной экономики. Госкомстат сообщает, что с января по октябрь 2012 года убытки деревообрабатывающей отрасли Карелии составили более миллиарда рублей и, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, увеличились на 34,5%.Общий убыток от производства целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них составил 406,5 миллиона рублей. По сравнению с январем-октябрем 2011 эта сумма уменьшилась на 24,3%. Всего сумма убытка от заготовки древесины по итогам десяти месяцев составила 31 миллион рублей. Относительно прошлогодних показателей этот результат сократился на 80,9%. Для спасения ОАО «Кондопога» крупнейшего в России производителя газетной бумаги

[89] См.: Федеральное агентство лесного хозяйства http://www.rosleshoz.gov.ru/stat/2/7

[90] См. Ярошенко А.Ю. Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством http://www.wood.ru/ru/loa676.html

предлагается его слияние с ОАО ЦБК «Волга» из города Балахна Нижегородской области. Начата процедура банкротства Кондопожского ЦБК.[91]

В конце марта правительство республики Карелии утвердило региональную программу развития лесного хозяйства на 2013-2015 годы.[92]

Принятая программа предусматривает решение трех основных задач: модернизацию системы охраны лесов от пожаров, выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов и модернизацию системы лесного семеноводства, предусматривающей формирование необходимой базы для создания лесного селекционно-семеноводческого центра. В правительстве Карелии рассчитывают, что в результате выполнения программы к концу 2015 года объем создаваемых лесных культур в республике увеличится по сравнению с 2011 годом на 20 процентов, удастся добиться значительного сокращения (на 23 процента) числа лесных пожаров на территории Карелии, а также сокращения площади пострадавших от них лесов.[93]

Обладая пятой частью мировых запасов лесов и имея огромный потенциал для освоения лесных ресурсов, Российская Федерация существенно уступает развитым зарубежным странам по уровню заготовки древесины (четвертое место после США, Канады, Бразилии). Использование лесов уже много лет не приносит России экономического дохода ни в федеральный, ни в региональные бюджеты. Сегодня лесная отрасль страны стала убыточной - в настоящее время лесной комплекс обеспечивает лишь 1,3 % ВВП. Необходимо предусмотреть увеличение платы за предоставление государством в пользование лесных ресурсов. В настоящее время соответствующие ставки необоснованно низкие: например, в Республике Карелия средняя цена кубометра леса на корню – около 90 рублей, тогда как в сопредельной Финляндии этот показатель составляет около 2500 рублей.[94] Лесная отрасль Финляндии формирует более 5% ВВП и является эталоном мирового уровня.

Лесной кодекс России 2007 года во многом «повторяет» лесной кодекс Финляндии. В Финляндии часть лесов – частные. Они обслуживаются частными заготовителями, представленными несколькими крупными ассоциациями. Финские заготовители (ассоциации) выполняют все экологические требования и ведут успешную экономическую деятельность. В России с принятием нового Лесного кодекса наблюдается тенденция на децентрализацию лесоуправления, передачу прав и обязанностей по лесопользованию и охране лесов арендаторам на долгосрочной основе. Т.е. цель лесной реформы и нового Лесного кодекса – чтобы у лесов России появились бережливые хозяева. Однако на практике оказалось, что большинство арендаторов не способно выполнять взятые на себя экологические обязательства. Теоретически, такие арендаторы штрафуются государством и лишаются права работать, но на практике штрафы не выплачиваются, коррумпированные государственные чиновники разрешают арендаторам

---

[91] См.: Убытки от лесной отрасли Карелии превысили миллиард рублей http://www.nacles.ru/poleznaja-informacija/novosti/2013-01-20_002

[92] См.: Утверждена региональная программа "Развитие лесного хозяйства в Республике Карелия на 2013-2015 годы http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2013/03/0326_10.html

[93]См.: Лесные фантазии
http://karel.mk.ru/print/articles/834479-lesnyie-fantazii.html

[94] См.: Кашин В.И. Законодательное обеспечение национальной лесной политики России
http://mkkprf.ru/news-view-13186.html

продолжать деятельность. Это приводит к ухудшению экологической ситуации, увеличению рисков лесных пожаров. Например, в Псковской области один из самых крупных арендаторов должен государству десятки миллионов рублей, но при этом продолжает лесозаготовительные работы. Механизм противодействия коррупции не продуман, не определена законодательством и процедура расторжения договоров аренды. Так же, в финском законодательстве лесовладельцам предусмотрены субсидии на ведение лесоохранных мероприятий, в российском же законодательстве для долгосрочных арендаторов такого пункта не предусмотрено.[95]

С учетом того, что две трети российских лесов труднодосягаемы и не могут использоваться для ведения лесозаготовок, эти 2/3 должны управляться государством. С этой целью при реформировании лесного хозяйства был использован успешно реализуемый в финской лесной службе (Metsahallitus) принцип разделения «управляющих» и «хозяйствующих» отделов. Однако на практике этот принцип до конца так и не был реализован, службы призванные охранять и восстанавливать лес, практически не функционируют.[96]

Лесная отрасль Российской Федерации является перспективным направлением развития российской экономики, с начала 2000-ых годов проводится масштабная реформа лесного хозяйства. Была изменена в сторону децентрализации структура управления лесным хозяйством, изменена таможенная политика, в соответствии с новым Лесным кодексом были изменены права и обязанности лесопользователей, реализовано несколько инвестиционных проектов.

При реализации реформы, по всей видимости, заимствовался и финский положительный опыт. Для финской лесной отрасли характерно отсутствие коррупции, эффективная правовая база и работа государственных и частных лесных служб, рациональное использование лесных ресурсов, высокая автоматизация производства, производство изделий глубокой переработки с высокой добавленной стоимостью.

Однако ряд неблагоприятных для российского лесного сектора причин в настоящий момент привел к тому, что поставленные в РФ задачи не достигнуты, более того, успешно реализуемый в финской Лесной службе, принцип разделения «управляющих» и «хозяйствующих» отделов не был реализован, государственная лесная служба фактически не функционирует; доступные леса в районах размещения большинства предприятий лесного сектора истощены; из-за мирового экономического кризиса в 2008-2010 годах произошел спад потребления продукции ЛПК примерно на 20-25%; технологическое отставание российских предприятий лесной отрасли за последние 10 лет усилилось; сохраняется сырьевая направленность российского экспорта продукции ЛПК и высокий уровень незаконных рубок древесины; не был реализован эффективный механизм противодействия коррупции.

Можно констатировать, что, несмотря на некоторые положительные изменения в деятельности лесопромышленного комплекса РФ, принятые меры, в том числе и заимствованные из Финляндии, на данный момент не привели к

[95] См. Ярошенко А.Ю. Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством http://www.wood.ru/ru/loa676.html

[96] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

видимым положительным результатам. Стратегии развития лесного хозяйства России и Финляндии очень похожи, однако, финская стратегия успешно реализуется на практике, а российская стратегия - нет. В России не были приняты все меры, которые должны были быть приняты в соответствии со стратегией, те же реформы, которые удалось начать, либо не доведены до логического завершения, либо реализуются не совсем так как это задумывалось и приводят к обратному эффекту.[97]

В соотетствии с Лесным кодексом РФ можно выделить обязанности лесопользователей. В ст. 58 Конституции РФ предусматривается обязанность каждого сохранять природу, бережно относиться к ее богатствам. Этой статье Конституции РФ корреспондируют ст. 42 - об экологических правах граждан - и ст. 36, где говорится о свободном владении, пользовании и распоряжении природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Обязанности конкретизируются в Законе от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 "Об охране окружающей природной среды". Согласно ст. 12 указанного Закона граждане обязаны: принимать участие в охране окружающей природной среды, соблюдать требования природоохранительного законодательства и установленные нормативы качества окружающей природной среды, своим личным трудом сберегать и приумножать природные богатства, постоянно повышать уровень своих знаний о природе, экологической культуры, содействовать экологическому воспитанию подрастающего поколения.

В соответствии со ст. 45 того же Закона все обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

Природопользователи обеспечивают соблюдение установленных нормативов качества окружающей среды на основе соблюдения утвержденных технологий, внедрения экологически безопасных технологий и производств, надежной и эффективной работы очистных сооружений, установок и средств контроля, обезвреживания и утилизации отходов, проводят мероприятия по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира, воспроизводству природных ресурсов.

Лесопользователи осуществляют лесопользование в пределах, установленных лесным законодательством, если это не ухудшает состояния лесов, не наносит вреда окружающей среде, а также не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Лесопользование осуществляется при наличии Лесной декларации и документов, подтверждающих законность происхождения древесины, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Перечень документов, подтверждающих законность происхождения древесины, и требования к ним устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правовое регулирование в области использования, охраны и воспроизводства лесов.

---

[97] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

Обязанности лесопользователя следующие. Экологические обязанности классифицируются Законом "Об охране окружающей природной среды" по стадиям и по видам хозяйственной деятельности. По стадиям выделяются следующие узловые моменты хозяйственной деятельности: размещение, проектирование, строительство, реконструкция. Ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов.

По видам хозяйственной деятельности: в сельском хозяйстве, в лесной сфере и т.д. Должностные лица государственного экологического контроля, в частности, имеют право принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и любой деятельности, причиняющей вред среде и несущей потенциальную опасность для здоровья человека.1) не допускать нарушений прав других лесопользователей; 2) обеспечивать права граждан на общедоступное лесопользование в пределах и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом; 3) соблюдать правила пожарной безопасности в лесах; 4) соблюдать санитарные правила в лесах; 5) соблюдать правила заготовки лесной продукции; 6) обеспечивать сохранность лесной флоры и фауны, мест обитания и произрастания редких и находящихся под угрозой исчезновения живых организмов, участков естественных лесных экосистем, не подвергшихся антропогенному воздействию; 7) предоставлять собственнику лесных участков информацию об объемах заготовленной, вывезенной из леса, проданной и поступившей в переработку древесины, а также о других результатах лесопользования и ведения лесного хозяйства в порядке и по форме, установленных Правительством Российской Федерации; 8) выполнять иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.[98]

В законе Республики Карелия «О лесах Республики Карелия", Статье 8. «Компетенция Российской Федерации в области регулирования лесных отношений в Республике Карелия»,[99]
говорится о том, что ведению Российской Федерации в области регулирования лесных отношений Республика Карелия относятся ряд важнейших вопросов. Такими вопросами являются: определение единой научно-технической политики в области охраны, воспроизводства и использования лесных ресурсов; разработка с участием Республики Карелия, утверждение и контроль за выполнением государственных (Российской Федерации) программ развития лесного хозяйства; установление общих норм и правил использования и воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Без Российской Федерации невозможно установление принципов отнесения лесов к соответствующим группам и категориям защитности; установление единой системы лесоустройства и лесохозяйственного проектирования; установление единого порядка ведения государственного учета лесного фонда, государственного лесного кадастра.

---

[98] См.: Боголюбов С.А. Обязанности природопользователей //Право и экономика", N 8, 2001. Консультан Плюс.
[99] См.: Закон Республики Карелия «О лесах Республики Карелия", Ст. 8. «Компетенция Российской Федерации в области регулирования лесных отношений в Республике Карелия». Закон Республики Карелия "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия "О лесах Республики Карелия" принят на XX сессии Верховного Совета 1 октября 1993 года. Согласно постановлению Верховного Совета за N XII-20/551 он вводится в действие с момента опубликования (опубликован в газете "Карелия" N 42 (50) 20 октября 1993 года). http://old.forest.ru/rus/legislation/karelia/karel.html

В то же время, Республика Карелия оставляет за собой право определять порядок применения нормативных актов с учетом региональных особенностей лесов и лесохозяйственной деятельности в них.

К ведению Российской Федерации в этой области относятся в соответствии со ст. 71 Конституции РФ: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, включая право на благоприятную окружающую среду, федеральная государственная собственность на леса, другие природные ресурсы и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство в части правовой защиты имущественных отношений, возникающих при использовании и охране лесных объектов и т.д.

Согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на леса и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции РФ закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). При этом принятые в соответствии с упомянутой конституционной нормой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Лесное законодательство субъектов Российской Федерации формируется в соответствии с Конституцией РФ и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, закрепленных в статье 82 Лесного кодекса РФ.

В соответствие с законом Республики Карелия «О лесах Республики Карелия» в Ст.6. в компетенцию Республики Карелия в области регулирования лесных отношений входит: установление правового режима владения, пользования, распоряжения лесным фондом на территории республики; рассмотрение и утверждение по согласованию с Российской Федерацией расчетной лесосеки в лесфонде республики; установление размера лесосечного фонда, порядка его распределения и отпуска древесины на корню. К ведению Республики Карелия относятся вопросы: установления основных направлений и перспективных планов развития лесного хозяйства, использования лесных ресурсов и полезных природных свойств леса; осуществление планирования и финансирования основных видов лесохозяйственных, лесокультурных, гидромелиоративных работ, противопожарных мероприятий на уровне

государственного заказа республики, района; финансирование научно-исследовательских работ по лесному хозяйству, охраны лесов от пожаров; планирование проведения и финансирования лесоустройства по районам и лесным предприятиям.

Важными направлениями являются: осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов; перевод лесов из одной группы или категории защитности в другую; регулирование лесных отношений по другим вопросам в соответствии с законодательством Республики Карелия; установление по согласованию с органом местного самоуправления принципов определения ставок лесных податей и арендной платы.

Кроме того в полномочия Республики Карелия отнесены утверждение порядка проведения лесных торгов и конкурсов; организация ведения государственного лесного кадастра, мониторинга и государственного учета лесного фонда; участие совместно с Российской Федерацией в разработке федеральных программ по рациональному использованию лесного фонда, повышению его продуктивности, воспроизводству, охране и защите лесов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями и организация их выполнения; принятие решений об ограничении, приостановлении и прекращении деятельности предприятий, учреждений и организаций, отрицательно воздействующих на леса. Таким образом, полномочия субъекта Федерации, каковым является Республики Карелия, достаточно широки.

В отдельных случаях в Лесном кодексе РФ содержатся отсылочные нормы к конкретным актам лесного законодательства субъекта Российской Федерации:

- в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (ст. 29);[100]

- порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (ст. 30);[101]

- в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков (ст. 32);

- порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд устанавливается законом субъекта Российской Федерации (ст. 33);

- порядок заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд устанавливается законом субъекта Российской Федерации (ст. 35);

---

[100] См.: Закон Республики Карелия «Об исключительных случаях заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений». СЗ РК, 2011, №6, Ст.789, 1492-ЭРК от 06.06.2011

[101] См.: Закон Республики Карелия «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд»СЗ РК, 2007, № 11(ч.1) Ст.1326, 1134-ЭРК от 12.11.2007

- правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (ст. 36);

- ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (ст. 76).

Обычно в законодательном акте регионального лесного законодательства содержится статья, в которой определяется предмет регулирования лесных отношений на уровне субъекта Российской Федерации. Так, в ст. 1. Закона Республики Карелии "О Лесах Республики Карелия"[102] Задачи лесного законодательства Республики Карелия, отмечается следующее.

«Леса Республики Карелия играют ведущую роль в развитии ее экономики и поддержании качества окружающей среды. Они оказывают благотворное влияние на здоровье людей, выполняют санитарно-гигиенические и рекреационные функции, служат хранилищем генофонда растений и животных, стабилизируют биосферные процессы, гидрологический режим территории, предохраняют почву от эрозии, являются источником древесного сырья, ягод, грибов, лекарственных растений».[103]

Задачей лесного законодательства Республики Карелия является регулирование лесных отношений в целях обеспечения равномерного и неистощительного пользования лесами, их охраны и защиты, воспроизводства и повышения продуктивности, решения экономических и экологических проблем региона, а также охраны прав государственных органов, физических и юридических лиц в области лесных отношений.

В "лесных" регионах Российской Федерации сформировано развитое лесное законодательство, особое место в котором занимают законы, устанавливающие различного рода нормативы и тарифы лесопользования.

Действующий Лесной кодекс РФ не содержит норм, делегирующих Президенту РФ полномочия по принятию нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения. Нормативные указы Президента РФ регулируют прежде всего управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (например, Указ Президента РФ от 27 августа 2010 года N 1074 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства" [104]

Особое место в системе нормативных правовых актов подзаконного характера, принимаемых на федеральном уровне, занимают акты Правительства РФ.

Нормативно правовые акты Правительства РФ как источники лесного права имеют особенность. Как отмечает А.Н. Козырин, нормативными правовыми актами Правительства РФ, регулирующими лесные отношения, могут быть только постановления, но не распоряжения Правительства РФ.[105]

---

[102] Закон РК "О Лесах Республики Карелия" http://old.forest.ru/rus/legislation/karelia/karel.html

[103] См.: Закон РК "О Лесах Республики Карелия" Ст.1, http://old.forest.ru/rus/legislation/karelia/karel.html

[104] См.: Указ Президента РФ от 27 августа 2010 года N 1074 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства Собрание законодательства РФ. 2010. N 35. Ст. 4533.

[105] См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ.// Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2011, N 3

Нормотворческие полномочия Правительства РФ в сфере правового регулирования лесных отношений устанавливаются непосредственно в актах лесного законодательства - Лесном кодексе РФ, Федеральном законе "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации". По отдельным вопросам лесных отношений Правительство РФ, в соответствии с предписаниями лесного законодательства, обязано принять соответствующие постановления, по другим - оно может реализовать нормотворческие полномочия по своему усмотрению.[106]

Сейчас Правительство РФ, согласно предписаниям Лесного кодекса РФ, наделено правом устанавливать:

- порядок реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса РФ (ст. 20);

- порядок подготовки перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждения (ст. 22);

- правила пожарной безопасности в лесах и требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов устанавливаются Правительством Российской Федерации (ст. 53);

- порядок разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его форма, порядок разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации (ст. 53.3);

- классификация чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, порядок введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций (ст. 53.6);

- ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды (ст. 73);

- ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности (ст. 76);

- методики распределения субвенций из федерального бюджета, предоставляемых субъектам РФ для осуществления передаваемых полномочий РФ в области лесных отношений (ст. 83);

- порядок расходования и учета средств, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ на осуществление полномочий РФ в области лесных отношений (ст. 83);

- размер и порядок взимания платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра (ст. 91);

- правила хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор, определяются Правительством Российской Федерации (ст. 96);

- порядок осуществления государственного лесного контроля и надзора (ст. 96);

---

[106] См.: Собрание законодательства РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

- порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесах (ст. 97);

- таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства (ст. 100);

- функциональные зоны в лесопарковых зонах, площадь и границы лесопарковых зон, зеленых зон (ст. 105).

Реализуя перечисленные полномочия, Правительство РФ принимает постановления, в которых, как правило, указываются статьи Лесного кодекса РФ, в соответствии и во исполнение которых принимаются данные подзаконные нормативные правовые акты. В качестве примеров приведем Постановления Правительства РФ: от 14 декабря 2009 года N 1007 "Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон"[107] , от 3 февраля 2010 года N 47 "Об утверждении Правил хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор."[108]

С точки зрения общественных потребностей в регулировании рационального природопользования и охраны лесов, а также с учетом состояния лесов, являющегося наилучшим критерием оценки эффективности норм ЛК РФ, важно обратиться к практике законопроектной работы. В системе органов исполнительной власти существуют специально уполномоченные органы государственного управления в области лесных отношений: Министерство природных ресурсов и экологии РФ и Федеральное агентство лесного хозяйства. Однако проект ЛК РФ готовился Министерством экономического развития и торговли РФ, т.е. в недрах не той государственной структуры, в которой должен был готовиться, а значит, к его разработке не были привлечены специалисты-экологи, лесорубы, лесники.[109]

В Лесном кодексе РФ содержится большое количество норм, наделяющих федеральные органы исполнительной власти правом принимать нормативные правовые акты в области лесных отношений (см., например, статьи 15, 26, 29, 31, 32, 35, 38, 39, 40, 41, 43 и т.д.).

Вопрос о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений затронут также в Федеральном законе от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"[110] (подп. 60 п. 2 ст. 26.3).

На уровне субъекта Российской Федерации нормативные правовые акты подзаконного характера, регулирующие лесные отношения, могут приниматься:

- высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): Указ Главы Республики Карелия от 31

---

[107] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. N 51. Ст. 6312

[108] См.: Собрание законодательства РФ. 2010. N 6. Ст. 658.

[109] См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[110] См.: Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005

декабря 2007 года N 195 "Об утверждении Положения о Министерстве лесного комплекса Республики Карелия"[111].

- правительством субъекта Российской Федерации;

- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим функции в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в пределах, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

-муниципальные нормативно- правовые акты могут регулировать лесные отношения. Такие акты принимаются органами местного самоуправления на основании и во исполнение Лесного кодекса РФ, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения, могут приниматься органами местного самоуправления только в пределах установленных полномочий. Муниципальный правовой акт принимается по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления [112]

Разграничив полномочия в области регулирования лесных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, лесное законодательство практически устранило органы местного самоуправления (муниципальные образования) от управления лесами и землями лесного фонда. Муниципальные образования также лишены права на получение платежей за лесные пользования, осуществляемые на их территории, что противоречит современным тенденциям в лесном законодательстве большинства стран с рыночной экономикой.

Право свободного пребывания граждан в лесах может быть ограничено только федеральными законами и лишь в случаях пожарной опасности и чрезвычайного положения, связанного с экологической обстановкой, хотя в первом опубликованном проекте Лесного кодекса РФ предусматривалось право арендаторов огородить арендуемый лесной участок. Тем не менее было отмечено, что сохраняется стремление ограничить право свободного пребывания граждан в лесах. В 2010 г. в Кодекс была включена норма, в соответствии с которой право свободного пребывания ограничивается "иными федеральными законами". В 2011 г. в Государственную Думу внесен законопроект, согласно которому предлагалось дополнить статью об ограничении свободного пребывания в лесах словами "другими федеральными законами, а также указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ". Комитет Государственной Думы по природным ресурсам,

---

[111] См.: Указ Главы Республики Карелия от 31 декабря 2007 года N 195 "Об утверждении Положения о Министерстве лесного комплекса Республики Карелия. Карелия. 14.02.2008. N 16.

[112] См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ.// Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2011, N 3

природопользованию и экологии не поддержал это дополнение, что представляется логичным.[113]

2.1.3. Основные принципы заложенные в лесное законодательство Российской Федерации и Республики Финляндия .

Национальная лесная политика — это принятый правительством страны документ, составленный на основе соглашения, достигнутого в результате переговорного процесса между правительством и заинтересованными сторонами по определению направленности и принципов предпринимаемых действий по развитию лесного сектора, устойчивому использованию и сохранению лесов во благо общества в согласии с национальной социальной, экономической и экологической политикой. Национальная лесная политика выражает официальную государственную позицию в ясной и понятной для всех заинтересованных сторон форме, содержит заявление о целях и задачах страны по развитию лесного сектора, лесоуправлению и лесопользованию[114] .

Национальная лесная политика должна быть четко позиционирована в рамках более широких целей общества. Она должна не только охватывать вопросы, относящиеся к компетенции органов управления лесами, но и быть увязана с политиками и стратегиями по другим вопросам социальноэкономического развития, охраны окружающей среды, борьбы с изменением климата, развития малого бизнеса и сельского хозяйства, должна соответствовать международным обязательствам, связанным с лесами и принятым страной [115]

Законодательство — это ключевой инструмент для реализации лесной политики. Оно устанавливает права и обязательства и наделяет законным статусом правила посредством законов и подзаконных актов. Не все аспекты политики могут быть в достаточной степени детально охвачены законодательством, а конкретизация в законодательных актах подпадает под действие процессуальных правовых норм. Тем не менее, в конфликтных ситуациях закон имеет преимущественную силу перед политикой [116].

Принципы российского лесного законодательства установлены в соответствии с международно-правовыми актами в области использования, защиты и охраны лесов. При этом Российская Федерация, обладая крупнейшими запасами лесных ресурсов, является активным участником международного сотрудничества по их сохранению и воспроизводству.

Система критериев устойчивого управления бореальными лесами[117] и лесами умеренной зоны включает в себя: (1) сохранение биологического

---

[113] См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[114]См.: Разработка эффективной лесной политики: Руководство. Документы ФАО по лесному хозяйству 161. ФАО, Рим, 2010. 77 с.

[115] См.: Писаренко А. И., Страхов В. В. Какая лесная политика нужна России? // Лесное хозяйство. 2006. №2. С. 2–5.

[116] См.: Моисеев Н. А. В лес — с национальной идеей? // Российская лесная газета. 2005, 25 февраля.

[117] Бореальные леса. Несмотря на то, что термин "бореальный лес" довольно распространен, он, как ни странно, до сих пор не имеет однозначного толкования. Есть целый ряд определений. Например, к бореальным лесам относят лес, расположенный севернее параллели 60 градусов северной широты. В то же время все лесные массивы Сибири принято считать бореальными и тем самым к бореальным относят часть леса, расположенная южнее широты 60 градусов. Да и вообще термин "бореальный лес" по-русски звучит довольно странно: "лесной лес". Но если вспомнить, что в английском языке "boreal" означает северный, то "boreal forest" можно перевести как "северный лес" и тогда становится понятным происхождение термина и его токование. Бореальные леса

разнообразия на экосистемном, видовом и генетическом уровнях; (2) поддержание продукционной способности лесных экосистем; (3) поддержание жизнеспособности лесных экосистем в условиях негативных антропогенных и природных воздействий; (4) сохранение почвозащитных, водорегулирующих и других средозащитных функций лесов; (5) поддержание вклада лесов в глобальный экологический (углеродный) цикл; (6) поддержание и расширение множественных социально-экономических выгод для удовлетворения общественных нужд; (7) юридические, организационные и экономические рамки для сохранения и устойчивого управления лесами.[118]

Российская Федерация взяла на себя серьезные международные обязательства в отношении лесов, выполнение которых связано с унификацией основных понятий и терминов, гармонизацией национального лесного законодательства и норм международного права. Речь идет о включении в лесное законодательство правовых норм, обеспечивающих возможность выполнения взятых международных обязательств, развития системы добровольной лесной сертификации, базирующейся на национальных стандартах, развития и гармонизации правового обеспечения по борьбе с нелегальными рубками. Унификацию терминов и определений, используемых в лесном законодательстве Российской Федерации и международных правовых актах, целесообразно осуществить до принятия новой редакции Лесного кодекса.

Возрастающий дефицит древесных ресурсов требует рационального их использования, совершенствования структуры потребления древесины. В 50-е гг. во всех развитых странах мира наметилась коренная перестройка структуры лесопромышленных производств в целях более полного использования древесного сырья и увеличения за счёт этого объёма произва лесопродукции на единицу потреблённой древесины.

Велика роль в удовлетворении потребностей населения в продуктах питания играют пищевые и кормовые ресурсы леса, а также ресурсы охотничьего хозяйства. Возрастает спрос и на другие ресурсы леса — рекреационные, защитные. Во всём мире находит подтверждение положение о том, что защитные лесные насаждения не только сохраняют, но и повышают плодородие сельхоз. земель. Оптимальное сочетание всех многообразных функций леса требует ведения многоцелевого лесного хозяйства.[119]

В различных энциклопедиях отмечается, что **лесной пожар**— это стихийное, неуправляемое распространение огня по лесным площадям. Причины возникновения пожаров в лесу принято делить на естественные и антропогенные. Наиболее распространенными естественными причинами больших лесных пожаров на Земле обычно являются молнии. Размеры пожаров делают возможным их визуальное наблюдение даже из космоса.В молодых лесах, в которых много зелени, вероятность возгорания от молнии существенно

занимают территорию примерно 1.2 миллиарда гектаров, что составляет около 30% площади мировых лесов. Примерно 2/3 этих лесов приходится на Россию, далее следует Северная Америка (Канада и Аляска) и северная Европа (в основном Скандинавия) . По оценкам в бореальных лесах содержится от 10 до 17% глобальных запасов углерода.// http://otvet.mail.ru/question/11463628

[118] См.: Коровин Г. Проблемы правового обеспечения устойчивого лесоуправления ЛесПромИнформ №8 (39) /http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemprint/1136

[119] См.: Моисеев Н. А., Воспроизводство лесных ресурсов. (Вопросы экономики, планирования и организации), М., 1980.

ниже, чем в лесах возрастных, где много сухих и больных деревьев. Таким образом в природе ещё задолго до человека существовало своеобразное равновесие. Экологическая роль лесных пожаров заключалась в естественном обновлении лесов. На сегодняшний день доля естественных пожаров (от молний) составляет около 7%-8%, то есть возникновение большей части лесных пожаров связано с деятельностью человека. Таким образом, существует острая необходимость работы противопожарных служб, контроля над соблюдением пожарной техники безопасности.[120]

Лесная промышленность[121] — совокупность отраслей промышленности, заготавливающих и обрабатывающих древесину. Заготовка древесины в странах и районах с ограниченными запасами лесов обычно проводится предприятиями лесного хозяйства — лесхозами, лесничествами и др. В странах и районах с большими запасами лесов естественного происхождения заготовка древесины, включая сплав, носит характер добывающей промышленности и представляет собой самостоятельную отрасль — лесозаготовительную промышленность. Все производства по обработке и переработке древесины, вместе взятые, образуют лесообрабатывающую промышленность, в составе которой выделяют следующие виды промышленности:

Деревообрабатывающая промышленность, объединяющая группы предприятий, производящих механическую и частично химико-механическую обработку и переработку древесины;

Целлюлозно-бумажная промышленность, гидролизная промышленность и лесохимическая промышленность, производства которых образуются на базе химической переработки древесины и некоторых недревесных продуктов леса.

Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

В связи с сокращением запасов доступных для заготовки лесов в России обострились дискуссии о выборе пути дальнейшего развития лесного сектора, в т.ч. переходе на новые модели лесопользования на основе зарубежного опыта. Ученые, практики, пресса постоянно говорит о «устойчивое лесоуправление»,считая его возможным выходом из кризисной ситуации с обеспечением лесными ресурсами в России. Устойчивое управление лесами - это формирование и реализация системы мер, регулирующих воздействия на леса, обусловливая достижение и стабильное поддержание их целевой динамики, обеспечивающей непрерывное неистощительное многоцелевое лесопользование, сохранение и повышение производительности, устойчивости и биоразнообразия лесов.[122]

«Устойчивое лесоуправление» означает использование лесов «таким образом и с такой интенсивностью, которые обеспечивают их биологическое разнообразие, продуктивность, способность к возобновлению, жизнеспособность, а также способность выполнять в настоящее время и в

[120]См.: Лесные пожары // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: В 86 томах (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.

[121] См.: Васильев. П.В. Лесная промышленность . // БСЭ. — 1969—1978. М. 1980

[122] Боголюбов С.А. Реализация принципа общего лесопользования./ Использование и охрана лесов. Проблемы реализации законодательства. Сб.статей. М.: Юриспруденция, 2012, С. 18.

будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях, без ущерба для других экосистем» (из проекта общей декларации Конференции министров по охране лесов в Хельсинки, 1995 г.).

Целью устойчивого лесоуправления является формирование лесной экосистемы, обладающей различными ресурсами и функциями. При этом должно достигаться удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения такой возможности будущих поколений.

Устойчивое лесоуправление базируется на так называемой «парадигме устойчивого развития», которая получила одобрение на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли, 1992). На конференции такие явления, как глобальное изменение климата, рост численности населения, урбанизация, нехватка пресной воды, исчезновение лесов, опустынивание, деградация почв и экосистем, сокращение биологического разнообразия, истощение природных ресурсов, накопление отходов, загрязнение, были признаны важнейшими экологическими проблемами. В современном понимании «устойчивое лесоуправление» представляет собой развивающийся комплекс принципов управления лесами, в котором также выделяются три основные составляющие - экологическая, экономическая и социальная, каждая из которых также представляет собой целый комплекс различных требований.[123]

Частная собственность на лес имеет глубокие корни в Финляндии. Владельцы хорошо ухаживают за лесами, так как леса - их собственность. В Финляндии лес является одним из объектов собственности, и он обладает ожидаемой доходностью в денежном выражении. Например, доходность государственных лесов должна быть выше пяти процентов в год. Как частные лица, так и государство могут покупать и продавать лес и закладывать его под банковские кредиты. В Финляндии концерн UPM начал продавать свои леса как частным лицам, так и корпоративным инвесторам. Недавно немецкая инвестиционная компания купила у UPM четыре тысячи гектаров леса. Несмотря на это, местные охотничьи клубы могут охотиться в этих лесах. Сегодня в Финляндии наблюдается процесс дробления частных лесохозяйств, увеличения числа собственников леса. Вместе со сменой поколений у лесовладельцев возникает угроза дальнейшего дробления частных лесохозяйств на более мелкие единицы. Одновременно меняется структура лесовладельцев: растущее количество живет в городах и населенных пунктах далеко от своего лесного имения, и экономически они менее зависимы от лесных доходов, чем предыдущее поколение. Цели лесовладения также стали более разнообразными (например, рекреация, сбор ягод и грибов, сохранение ландшафта и пр.), но, к счастью для лесной промышленности, для подавляющего большинства лесовладельцев экономические вопросы являются первоочередными, ведь лесная промышленность покупает у частных лесовладельцев до 65% потребляемого сырья.[124]

[123] См.: Что такое «устойчивое лесоуправление»? http://www.forest-karelia.ru/?id=707

[124] См.: Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: 2011. С. 32.

Задача государственной власти - создать условия, обеспечивающие конкурентоспособное лесопользование. Инструменты государственной власти в области лесной политики включают в себя, в частности, лесное законодательство, различные экономические рычаги, консультации для лесовладельцев, сбор и подготовку оперативной информации о лесных ресурсах, организацию дееспособной системы структур государственного лесного хозяйства. Важным инструментом лесной политики является Национальная программа лесного хозяйства до 2015 года. Она разработана на основе широкого межведомственного сотрудничества с привлечением всех заинтересованных сторон. И государственная власть, лесная промышленность, природоохранные организации и другие участники приняли обязательство исполнить цели и задачи Программы.

В Финляндии сейчас происходит коренная модернизация лесного законодательства. Поскольку после войны финские леса были сильно истощены рубками, власть в 60-70-х годах ставила целью увеличение покрытых лесом площадей, а также рост древесины на корню. Сейчас из 100 млн кубометров ежегодного прироста леспром Суоми съедает максимум 60%. Следовательно, острой нужды в приросте больше нет. Поэтому сейчас смягчены требования как к лесовосстановлению, так и к использованию лесных ресурсов. Теперь идет ориентация на современные требования общества, поиск разумного баланса между обществом, бизнесом и экологией. Если раньше на участке росли деревья менее ценных пород, чем ель и сосна, то власти могли полностью срубить этот лес и засадить его правильными породами. И у лесовладельцев не было другого выбора. Теперь таких жестких решений, обязательных для исполнения, практически нет. Собственникам самим интересно выращивать сосну и ель для их дальнейшей реализации. Но если ты любишь березу и не желаешь с ней расставаться - твое право.[125]

2. сохранение средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

Одной из важнейших задач, с которыми придется столкнуться российскому лесному хозяйству в ближайшем будущем, является задача перехода, по крайней мере в лесах густонаселенных регионов, от сплошных рубок к выборочным, обеспечивающим сохранение непрерывности лесной среды и выполнения лесом необходимых человеку средообразующих функций. В защитных лесах это уже требуется лесным законодательством. Но и вне защитных лесов, по мере роста внимания общества к качеству окружающей среды, полный или частичный отказ от сплошных рубок будет становиться все более актуальным, особенно в относительно малолесных и многолюдных регионах (например, в тех, где нынешние эксплуатационные леса ранее относились к лесам второй группы).

Поскольку при правильно организованном хозяйстве рубка леса является лишь одним из звеньев в цепи лесохозяйственных мероприятий, в реальности переход от сплошных рубок к выборочным означает смену всей системы

[125] См.: Матти Анттонен: Национальная лесная политика касается не только специалистов, занятых в лесу. Российская лесная газета. http://www.wood.ru/ru/lonewsid-40707.html

лесного хозяйства. В настоящее время в наших лесах господствует сплошнолесосечная система хозяйства (в той мере, в какой сейчас вообще можно говорить о какой-либо системе), связанная с формированием и выращиванием преимущественно одновозрастных лесных насаждений, и лесных ландшафтов, состоящих из множества одновозрастных лоскутков. Задача состоит в том, чтобы перейти, по крайней мере в защитных и некоторых других лесах, к выборочной системе хозяйства, связанной с формированием и выращиванием преимущественно разновозрастных насаждений и непрерывной лесной среды. Такой переход неизбежно затронет все элементы лесного хозяйства, включая лесовосстановление, уход за лесами, систему борьбы с вредителями и болезнями, систему борьбы с лесными пожарами, лесоустройство и т.д.[126]

В основу лесной политики Финляндии легли понятия устойчивое лесное хозяйство и многоцелевое лесопользование. Управление лесными ресурсами осуществляется по принципу ”хорошо и природе и людям”, но деятельность при этом остаётся экономически оправданной. Финские леса для каждого гражданина открыты и право на свободное посещение леса закреплено законом. В 1886 г. В Финляндии был разработан первый закон о лесе, который запрещал уничтожение лесов и обязывал после рубки обеспечить восстановление леса. Позднее в закон о лесе был внесён принцип устойчивого лесного хозяйства, который подразумевал лишь неистощительное производство древесины. Лесная политика Финляндии основательно изменилась в 1990-х годах, когда понятие устойчивости лесного хозяйства приобрело новое значение и в один ряд с неистощительным производством древесины встали вопросы экологической и социальной устойчивости. Обновлённый принцип был внесён в лесное законодательство Финляндии.

Национальная лесная программа 2015[127] содержит основные направления лесной политики всей Финляндии, а на уровне региона, с учётом его перспективного развития, разработаны региональные лесные программы. Лесную политику претворяют в жизнь, кроме прочих, лесохозяйственные и лесоустроительные организации. Лесные планы составляются на местном, региональном и государственном уровнях. За региональные планы лесоустройства и лесные планы лесовладения по заказу лесовладельца отвечают лесные центры, в чьи обязанности входит также контроль за осуществлением закона. В стране действует всего 13 лесных центров. Они подконтрольны Министерству сельского и лесного хозяйства - наивысшему лесному государственному органу. Общественные организации и граждане принимают активное участие в обсуждении планов, касающихся судьбы лесов Финляндии. Все более-менее значительные решения по лесному хозяйству готовятся в результате широкого обсуждения среди заинтересованных сторон. Финляндия также является активным участником международных отношений в области лесной политики Европейского Сообщества, Европы и мира.[128]

3.использование лесов с учетом их глобального экологического

[126] См.: Ярошенко А.Ю. От сплошных рубок к выборочным. http://www.eco-kovcheg.ru/protect_forest3.html
[127] См.: Марья Кокконен. Национальная лесная программа Финляндии до 2015 года. Йоенсуу, 3 октября 2011года http://www.metla.fi/tapahtumat/2011/metsatslousstrategisyhteistyo/kansallinen_metsaohjlema_ven.pdf
[128]См.: Лесная политика. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=714

значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

Лесной фонд Российской Федерации является главным объектом лесных отношений, составляющих предмет регулирования Лесного кодекса. Характер этих отношений складывается в связи с признанием многофункционального значения лесов. Эволюция лесных отношений в условиях экологического кризиса, приобретающего глобальный характер, привела мировое сообщество к пониманию необходимости органичного сочетания экологических (природоохранных), экономических, социальных и культурных целей в процессе организации неистощительного использования лесного фонда при непременном воспроизводстве извлекаемых из леса ресурсов, охране и защите лесов и всего биологического разнообразия.

В правовом отношении важно закрепляемое в преамбуле Лесного кодекса понимание единства, неразрывности указанных компонентов, в совокупности образующих леса. Владение, пользование и распоряжение лесным фондом осуществляется с учетом глобального экологического значения лесов, исключительной длительности их выращивания, измеряемой многими десятками лет, необходимости воспроизводства извлекаемых ресурсов и поддержания тех свойств, которые оказывают благотворное влияние на природную среду. Леса признаются основным средством производства в лесном хозяйстве (ст.6), что имеет важное значение для понимания сущности экономических отношений, устанавливаемых Лесным кодексом в процессе пользования лесным фондом. Правомерно введение понятия лесных ресурсов (древесина, техническое, лекарственное сырье, пищевые, кормовые и другие ресурсы), добываемых при пользовании лесным фондом, отношения в области использования которых регулируются гражданским законодательством и иным законодательством Российской Федерации.

Принцип устойчивого лесного хозяйства, который лежит в основе закона о лесе Финляндии состоит из трёх равносильных по отношению друг к другу составляющих, обеспечивающих устойчивое развитие: экологической, социальной и экономической. На практике социальная устойчивость лесного хозяйства подразумевает более широкое распространение частного (семейного) лесовладения – каждый пятый финн является лесовладелецем – и, также, многоцелевое лесопользование. В основе многоцелевого лесопользования лежит так называемое "право каждого", которое гарантирует свободное передвижение во всех лесах, независимо от того, кто ими владеет. Также граждане Финляндии понимают важность концепции устойчивого лесопользования, как необходимого условия обеспечения нужд лесной промышленности. Три четвертых финнов пользуются "правом каждого", регулярно проводя досуг в лесу. Две третьих финнов совершают прогулки в лес еженедельно. Путь из дома в лес для сбора грибов и ягод в среднем занимает четыре километра. В Финляндии произрастает около 37 видов съедобных дикорастущих ягод, 16 из них собирают для употребления в пищу. Ежегодно собирают около 40 миллионов килограмм ягод, и 75 процентов из них для домашних заготовок. Наибольшее хозяйственное значение имеют брусника, черника и морошка. Съедобных видов грибов насчитывается около 200, 22 из них одобрены для коммерческой заготовки. Ежегодно грибов заготавливают

около 350–1 000 миллионов килограмм. Из них почти все идут в домашнее хозяйство. Охота в стране является довольно распространённым видом отдыха, так как лесовладельцы обладают правом на охоту. Около 300 000 граждан имеют разрешение на охоту, из них две третьих выходит на охоту как минимум один раз в год. Основная часть из 60 видов охотопромысловой фауны Финляндии обитает в лесу. [129]

4. обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

Законодатель в статье 85 ЛК РФ определяет термин «лесное планирование» - это планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Цель лесного планирования – обеспечение устойчивого развития территорий. Имеются в виду не только земли лесного фонда, но и иные категории земель, на которых расположены леса.

Планировать – значит выстраивать заранее намеченную систему деятельности, в которой есть последовательность и сроки выполнения. Законодатель подчеркивает, что требуемые задачи в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов должны решаться на основе лесного планирования - это основа освоения лесов (п.2 ст.85 ЛК РФ). Статья 12 ЛК РФ посвящена освоению лесов, в ней указывается, что оно должно осуществляться в целях обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования, а также развития лесной промышленности.

Финляндия самая лесная страна Европы, так как леса покрывают 86 процентов земной поверхности страны. Средний запас древостоя составляет 110 кубометров на гектаре. Общий запас древесины на корню составляет 2,28 миллиарда кубических метров с годовым приростом 104 миллиона кубометров. Общий прирост лесов Финляндии уже более 30 лет явно преобладает над объёмами заготовки, естественного отпада и других потерь. Лесные запасы определяют путём государственной инвентаризации, при этом, кроме запаса, прироста и товарности, учитывают также признаки, характеризующие биоразнообразие природной среды древостоя. Таковыми, например, являются количественные показатели по ключевым биотопам, а также по перестойным и гнилым деревьям. По геоботаническому положению Финляндия относится почти полностью к зону бореальных лесов. Всего в Финляндии произрастает около тридцати пород деревьев. Половина общего запаса древесины приходится на сосну. Следующими наиболее распространёнными лесными породами являются ель, берёза бородавчатая и берёза пушистая. На выращивании и использовании именно этих древесных пород базируются лесное хозяйство и лесная промышленность Финляндии. В основе классификации лесов лежит теория А.К. Каяндера о лесной типологии, это же учение лежит в основе лесоводства Финляндии. По теории Каяндера в определённых условиях произрастания в результате конкуренции, под воздействием эдафических факторов и с учётом различных биологических и экологических требований формируется типичное только для этих условий растительное сообщество. Таким образом, название типа леса говорит о плодородности и продуктивности данного лесного участка.

[129] См.: Многоцелевое лесопользование. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=717

На основе годового прироста древесины в древостое лесные земли подразделяют на продуктивные лесные земли (прирост >1 м³/га), малопродуктивные земли (прирост 0,1-1 м³/га) и непродуктивные земли. Большинство лесов Финляндии, а это 20 миллионов гектар, произрастают на продуктивных лесных землях. Малопродуктивные и непродуктивные земли занимают шесть миллионов гектар.[130]

5.воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

Повышение продуктивности лесов является конечной целью лесохозяйственного производства. Продуктивность лесов — категория экономическая, она отражает не только результаты повышения производительности лесных угодий, но и все другие положительные стороны постановки и ведения хозяйства и должна практически измеряться количеством хозяйственно пригодной древесины, выращиваемой за год в расчете на 1 га лесной площади.[131]

Важнейшими принципами лесоводства Финляндии являются устойчивость и приближение природы к её первозданному облику. Устойчивое лесное хозяйство объединяет три цели. Не умаляя экологического значения леса и связанных с ним социальных и культурных ценностей, лесное хозяйство стремится быть экономически выгодным во всех отношениях. Приданию лесной среде её первозданного облика способствует лесоводство, дублирующее природные процессы. Таким образом, обеспечиваются и экономическая выгода и социальная устойчивость лесоводства сведя к минимуму изменения в природном цикле. Лесное хозяйство Финляндии основано на поэтапном лесовыращивании, т.е. выращивание леса рассматривается в системе периодов, где период равен обороту рубки. Длительность периода меняется в зависимости от условий местопроизрастания от 70-150 лет у хвойных до 50-70 лет у берёзы. В течение периода насаждение проходят рубками ухода, при которых удаляют, главным образом, низкорослые и низкокачественные с хозяйственной точки зрения деревья. Производительность и качество древостоя повышают с помощью внесения удобрений и реконструкции осушительной сети. Первую рубку ухода проводят в насаждении по достижении высоты 12-15 метров, далее обычно проводят ещё одну или две рубки ухода. По завершению периода проводят рубку главного пользования. На месте вырубки в течение пяти лет после главного пользования должен быть создан новый лес. Рубку главного пользования нельзя проводить, если древостой недостаточно крупный. Кроме этого следует соблюдать рекомендации по охране и защите природной среды. В Финляндии ежегодно вырубают в среднем более двух процентов от общей площади. Из них около половины проходят рубками главного пользования, остальные - рубками ухода. Способ воспроизводства леса зависит от места произрастания. Если на плодородных землях обычно применяют посадку саженцев, то на бедных почвах, где нет угрозы заглушения травами, можно применять посев. Также лес создают естественным способом с помощью семенных деревьев. Обработкой почвы, подходящей для данного способа

[130] См.: Лесные ресурсы. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=711

[131] См.: Лесная экономика – повышение продуктивности лесов. http://selo-delo.ru/ekonomika-skh/25-lesnaya-ekonomika?start=8

возобновления, обеспечивают предпосылки для успешного роста молодого леса. Уход за молодняком заключается в проведении осветлений и прочисток. Государство оказывает поддержку частным лесовладельцам при проведении ими лесохозяйственных мероприятий. Весомым аргументом в пользу такого поощрения является долгосрочный характер вложений: владелец леса при жизни, возможно, не получит никакой прибыли в результате лесохозяйственных инвестиций и доход от леса перейдёт следующему поколению. Однако важнейшим стимулом развития лесного хозяйства Финляндии является то, что на все виды сортиментов есть промышленный спрос. [132]

6.обеспечение охраны и защиты лесов;

Государственная охрана леса.[133] Охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.Охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. Защита лесов направлена на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, - на их локализацию и ликвидацию. Защита лесов от вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 2000 года N 99-ФЗ "О карантине растений".

Отчет об охране и о защите лесов представляется гражданами, юридическими лицами в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 настоящего Кодекса.

Лес - это не только совокупность деревьев и экосистема, это еще и культурная ценность, как для населения Финляндии, так и для населения России. Однако в настоящий момент между отношением к лесу в Финляндии и в России есть существенные отличия. Изучив российские и финские информационные порталы лесной отрасли, сайты государственных и коммерческих организаций, бизнес ассоциаций, а так же отраслевые деловые журналы, можно сделать предположение о том, что в Финляндии отношение к лесу осталось осторожное, бережное, уважительное, т.е. в целом то же, что и в традиционной культуре, а в России нет.

У большой части населения России существует определенный традиционный уклад и понятия, связанные с лесом и лесопользованием, отличающиеся от финских. Для значительной части населения лес до сих пор остается серьезным подспорьем в самообеспечении, и, согласно логике

---

[132] См.: Лесоводство. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=713

[133] Государственная лесная охрана действует на основании Положения о государственной лесной охране РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 20 марта 2006 г. № 150. Согласно Положению о государственной лесной охране Министерство природных ресурсов РФ утверждает перечень должностных лиц государственной лесной охраны РФ. Должностные лица государственной лесной охраны РФ имеют служебное удостоверение, форма которого утверждается Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.// http://www.derev-grad.ru/lesnoe-zakonodatelstvo/gosudarstvennaya-lesnaya-ohrana.html

традиционной российской культуры, каждый местный человек имеет право на свою часть благ от леса. Так, с точки зрения российского традиционного права нет ничего страшного в том, что местные жители рубят лес на свои нужды. При этом такая деятельность является незаконной точки зрения государства, но нарушитель не чувствует себя виноватым - просто "чужие" пытаются ограничить его права на пользование тем, что испокон века принадлежало ему (его предкам и т.д.). В качестве подтверждения этой гипотезы можно привести статистику о браконьерстве в Российской Федерации и Финляндии. В России доля незаконно срубленного леса колеблется от 25 до 50%, а незаконный отстрел животных развит повсеместно. В Финляндии незаконные вырубки леса остались в истории, известны случаи незаконного отстрела животных, но они не носят массовый характер.[134]

В уходе за лесами в Финляндии одновременно учитываются экологические, хозяйственные и социальные аспекты. Ежегодно рост лесов за последние 40 лет превышал рубку на 20-30 %. В настоящее время лесной фонд Финляндии самый большой за все годы независимости страны. Территория охраняемых лесов увеличилась за последние 30 лет в результате предпринятых многочисленных природоохранных программ и решений почти втрое. В 2000 году в Финляндии заповедники и леса, где допускается ограниченная лесохозяйственная деятельность, составили 10,6 %. Территория охраняемых лесов в Финляндии самая большая в Европе. До сих пор лесная промышленность имеет значительный вес в Финляндии. Лесное хозяйство и лесная промышленность составляют 8 % валового национального продукта Финляндии. Примерно тридцать процентов финского экспорта составляет продукция лесной промышленности. По международным меркам в Финляндии наиболее зависимое от лесного комплекса народное хозяйство в мире. Финляндия была первопроходцем в сертификации лесов. С помощью национальной системы FFCS 95 % финских лесов сертифицировано.[135]

Сертификация лесов является гарантией того, что покупатель приобретает древесину или бумажную продукцию, происходящую из лесов с современной и качественной системой лесного хозяйства. Качество лесного хозяйства определяется его экологичностью, социальной и экономической устойчивостью.Таким образом, наличие сертификата гарантирует, что лесное хозяйство ведется с соблюдением всех сертификационных требований. Последние не распространяются на последующие звенья технологической цепи по переработке древесины.

Для получения сертификата необходимо выполнение трех основных критериев:

1. Публичный критерий: управление лесами должно осуществляться таким образом, чтобы точная и достоверная информация о состоянии лесов находилась в открытом доступе.

2. Критерий непрерывности технологической цепочки: существенная часть древесины, используемой при изготовлении сертифицированной продукции, должна происходить из лесов, прошедших сертификацию.

---

[134] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[135] См.: Сертификат FFCS получил международное признание и он включен в систему общеевропейской сертификации – сертификат PEFC (Pan-European Forest Certification).

3. Критерий выполнения сертификационных требований. Орган сертификации является полностью независимым, т.е. не имеет никакого отношения к любому из участников производственной цепочки. Как правило, выполнение сертификационных требований удостоверяется частной аудиторской компанией, независимость и компетентность которой проверяется государственными органами.[136]

Финляндия самая лесная страна Европы. Ее территория на три четверти или 23 миллиона гектаров покрыто лесами. Кроме того, малолесных территорий, безлесных открытых болот и скальных поверхностей еще 3 миллиона гектаров, в результате чего все лесное хозяйство охватывает 86 % территории страны. Финляндия относится к северному поясу хвойных лесов, которому присущ короткий вегетационный период и малое количество видов деревьев. Но из-за течения Гольфстрим условия роста в Финляндии более благоприятные, чем на таких же широтах в других местах земного шара. В Канаде и России на таких же широтах расположена тундра и тайга. Количество видов растений в Финляндии не велико. Объясняется это высокими горными массивами Европы, тянущимися с востока на запад, которые и явились препятствием для возвращения растений на север после последнего ледникового периода. Лесохозяйственной деятельностью в Финляндии из-за северных условий и формы собственности приходится заниматься в исключительных условиях. Финляндия протянулась с юга на север на 1100 километров, из-за чего условия развития растительности в частях южной и северной разные. На севере сосредоточены самые крупные заповедники и государственные леса. В основных лесных районах в южной и средней Финляндии частным лицам, обычным финнам, принадлежит 2/3 лесных массивов. В некоторых районах частные леса составляют до 80 %. Так как одно хозяйство обычно принадлежит семье, владельцев насчитывается около 900.000 человек, что означает, что каждый пятый финн лесовладелец. Поэтому семейное лесохозяйство в Финляндии и означает ведение малого частного хозяйства одной семьей. Финская структура лесовладения соответствует структуре лесовладения в большинстве стран Западной Европы. Сохранение лесовладения в семейных хозяйствах и передача его в наследство следующим поколениям указывает на то, что большинство населения Финляндии проживает в сельской местности.[137]

Но с коренными структурными изменениями в обществе форма лесовладения и состав владельцев лесом меняется. Уже многие владельцы живут в городах, а количество лесовладельцев увеличивается в связи с наследственным разделом имущества. В настоящее время примерно 70 % лесовладельцев живет в районах рассредоточенного расселения или поселках, 10 % в небольших городах и 20 % в крупных городах. Постоянно растет среди лесовладельцев и доля женщин.[138] Частные лесохозяйства из-за большого количества владельцев сравнительно небольшие по размерам, в среднем на

[136] См.: Сертификация по Финской системе сертификации лесов. http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_20092124-B2C5-404B-9E13-4F2C9E557BE3.html

[137] См.: Антти Хелантера, Симон-Эрик Оллус. Сравнительный анализ конкурентоспособности Финляндии и России. – М.: Издательство Института экономики переходного периода, 2004. – 157 с.

[138] См.: Яри Парвиайнен . Леса и лесное хозяйство в Финляндии. Интернет-сайт Virtual Finlandhttp://www.vneshmarket.ru/content/document_r_9A1F8565-AC30-464E-AF01-BB24508C4759.html

хозяйство приходится 26 гектаров леса. Частная форма лесопользования является ключевым вопросом жизнедеятельности лесного хозяйства Финляндии, так как 80-90 % древесины, используемой лесопромышленностью, заготавливается в частных лесах. Лесное законодательство, принятая национальная программа по лесу, разнообразное сотрудничество лесовладельцев, консультативная деятельность – все это направлено на то, чтобы устойчивый уход за лесами осуществлялся на практике. Рассчитанное на длительную перспективу, устойчивое производство лесов обеспечено на сто лет законодательством, которое запрещает истребление частного леса. Если после рубки не позаботились о лесовозобновлении, лесоиспользование временно приостанавливается, а средства на лесовозобновление взимаются законодательным путем с лесовладельца. С другой стороны, государство вознаграждает лесовладельцев денежной поддержкой или кредитами за хороший уход за лесом. Поддержку получают обеспечившие постоянное воспроизводство древесины, в частности, за счет ухода за молодыми лесами, а также многообразие лесов и заботу о здоровье леса. На длительный, хороший уход за лесами направлено и сотрудничество лесовладельцев. Первые объединения лесовладельцев были созданы в начале двадцатого века. В настоящее время насчитывается примерно 200 региональных объединений. Главная задача таких объединений – обслуживать лесовладельцев: совершенствовать уход за лесами, развивать рентабельность ухода за лесом и организовать консультации и профессиональное обучение лесовладельцев. Частные лесовладельцы получают помощь в заключении торговых сделок и в планировании лесных проектов. Совместная, одновременная продажа древесины приводит к более высокой цене, так как продажа малыми партиями из-за цен на заготовку и транспортировку обходится слишком дорого. Члены объединений платят небольшие членские взносы и оплачивают услуги специалистов.[139] Лесное хозяйство Финляндии основано на выращивании тех пород деревьев, которые растут в Финляндии в естественных условиях. Цель – гарантировать производство высококачественного сырья и сохранить одновременно биологическое многообразие, а также создать условия для различного использования лесов. Финские леса – это леса близкие к естественным, что означает, что хотя они не относятся к нетронутым, но их строение напоминает первоначальные леса. Изучение истории леса свидетельствует, что и в Финляндии, подобно Центральной Европе, влияние человеческой деятельности на леса охватывало обширные территории и было длительным. Хотя в Финляндии почти не встретишь нетронутых, т. н. вековых лесов, леса в первозданном виде представлены в заповедниках Лапландии и восточной Финляндии. В период с восемнадцатого до начала двадцатого века в Финляндии леса использовались для производства смолы, для нужд горной промышленности и очень широко выжигались под сельскохозяйственные угодья. Как свидетельствует исследование профессора Хейкинхеймо (1915 год), к началу двадцатого века в южной Финляндии использованию лесов под

[139] См.: Тимо Лейнонен, Марку Турманен, Ари Сейккинен. Лесовосстановление на Северо-Западе России и сравнение с Финляндией. Комментарии специалистов.
http://www.booksite.ru/fulltext/leyn/onen/timo_leynonen.pdf

сельскохозяйственные угодья за счет выжига подверглись 50-75 % площадей.[140] С начала двадцатого столетия на структуру лесов Финляндии повлияло широкое использование древесины в качестве сырья для лесной промышленности. Несмотря на большое использование лесов, в Финляндию не стали завозить экзотические породы деревьев и основное обновление лесов шло естественным путем. Только 25 % лесов Финляндии после рубок обновлялось за счет посадок и высевов, весь остальной лес возобновляется естественным путем. Зарубежные породы деревьев высевались только для эксперимента в определенных для этого местах. В хозяйственных лесах за время их созревания осуществляется 2-3 рубки изреживания. При прореживании учитывается многообразие растительности и сохранение животного мира. Прореживание дает экономический эффект до 50 %. Это объясняется тем, что очищенные при прореживании конкурирующие деревья позволяют сосредоточиться на создании условий для роста лучших экземпляров, что и поднимает их цену. В результате прореживания лес становится светлее, отчего увеличивается круговорот в земле питательных веществ и освобождается место для сочетания различных пород деревьев. Разреженный лес – это лес для многоцелевого использования. Финская, или так называемая скандинавская модель использования лесов отличается от модели других находящихся в том же лесном поясе стран, например, Канады и России, где не происходит прореживания лесов, а по мере созревания лесов древесину заготавливают за счет сплошной рубки открытым способом тяжелыми машинами. В финской мелкохозяйственной структуре с развитой лесоуборочной техникой рубка в южной Финляндии производится в среднем на территории всего 1,2 га, что соответствует размерам рубки в Германии, Австрии или Франции.[141] Устойчивость лесного хозяйства в Финляндии в течении всех послевоенных лет достигалась за счет планово-направленных усилий. Этому способствовали планы и национальные программы в лесной отрасли. Меры, предпринимаемые государством, законодательство, усилия самих лесовладельцев и их сотрудничество – все это позволило обеспечивать устойчивость. Ежегодный рост лесов на 20-30 % опережал рубки (рисунок). В настоящее время запасы древесины в финских лесах самые большие за все годы независимости Финляндии. Лесной фонд превышает 2000 миллионов кубометров.[142] В последние десятилетия, наряду с производством древесины, особое внимание было уделено защите лесов и их многообразию. Заповедные территории в лесах за счет программ по охране лесов и решений увеличились за последние 30 лет почти в три раза. В 2000 году доля заповедных территорий составила в Финляндии 7,6 % от всех лесов, а вместе с территориями, где ограничена лесохозяйственная деятельность, эта доля составила 10,6 %. Охраняемые территории лесов в Финляндии в сравнении с европейскими самые большие (рисунок). Считается, что леса южной Финляндии нуждаются в дополнительных мерах защиты. Большая, представляющая различные стороны

[140]См.: МПР РФ и делегация парламента Финляндии обсудили перспективы лесного законодательства России. http://www.regions.ru/news/869083/

[141]См.: Мейнандер Х. История Финляндии. Линии, структуры и переломные моменты. – М.: Весь мир, 2008. – 248 с.

[142] См.: Россию и Финляндию сравнили по качеству древесины. http://www.woodbusiness.ru/newsdetail.php?uid=2136

рабочая группа проводит в настоящее время работу по выяснению дополнительных мер для охраны лесов. Наряду с нетронутыми и жестко охраняемыми заповедными лесами, в Финляндии применяются в уходе за лесами, находящимися в хозяйственном обороте, методы близкие к природным и разработки местных экологических объединений. Становится принципом оставлять посреди находящегося в хозяйственном использовании леса нетронутыми ценные природные объекты. Таких природных объектов в зависимости от района может быть 2-10 % от всей территории лесного массива. Из 34.000 видов живых организмов, живущих на территории Финляндии, около половины живет в лесу. За исчезающими видами ведется постоянное наблюдение. По новейшим данным в Финляндии 1500 исчезающих видов растений и животных, из которых 38 % лесные виды. Доля исчезающих видов из находящихся под наблюдением составляет 4 %, что намного меньше среднего европейского уровня.[143] Большинство финских лесных видов животного мира сохраняют свою жизненную силу и в хозяйственных лесах, но для некоторых видов необходима среда нетронутых лесов или заповедников с присущими им чертами, когда гнилое или обгоревшее дерево становится жизненно важным.[144]

В широких масштабах нанесенного ущерба окружающей среде лесохозяйственным комплексом в Финляндии не было. Большая часть лесозаготовок осуществляется в Финляндии зимой, когда земля замерзшая и покрыта снегом и возможного ущерба от механизмов и рубок нет. В лесоводстве особое внимание уделяется охране вод. Во время лесозаготовок и лесоводческих работ оставляются охранные полосы вокруг речушек, ручьев и родников и, например, удобрения не вносятся на территории, где есть грунтовые воды. В финских лесах каждый может свободно находиться и проводить время. Так называемое «право каждого» гарантирует передвижение на землях, которыми владеет другой: пешком, на лыжах, на велосипеде или верхом на лошади, но с условием, что ты не наносишь ущерба. Передвижение на моторизованных средствах требует разрешения владельца земли. Без нанесения ущерба разрешается на земле другого разбивать лагерь, собирать неохраняемые лесные цветы, ягоды и грибы. Для разведения огня необходимо разрешение хозяина и «права каждого» нельзя использовать для нанесения ущерба владельцу или природе. В Финляндии всегда обращалось большое внимание на использование лесов и для других целей, кроме производства продукции из древесины. Важнейшей попутной продукцией лесов, которая имеет и экономическое значение, являются дичь, ягоды, грибы, лишайники и туризм на природе. Для некоторых мест и частных хозяйств попутная продукция может приносить значительные доходы. Наибольший экономический эффект получают от охоты на дичь.[145]

Но в масштабах всего государства экономическое значение попутной продукции и сферы услуг небольшое по сравнению с доходами, получаемыми от продажи древесины. Попутная продукция оценивается в 2-3 % от годового

---

[143] См.: Правила лесоводства в России и Финляндии. http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/3001

[144]См.:Яри Парвиайнен . Леса и лесное хозяйство в Финляндии. Интернет-сайт Virtual Finlandhttp://www.vneshmarket.ru/content/document_r_9A1F8565-AC30-464E-AF01-BB24508C4759.html

[145]См.:Российско-финский семинар по совершенствованию лесного законодательства. http://www.tekhnodrev.ru/ossiisko-finskii-seminar-po-sovershenstvovaniyu-lesnogo-zakonodatelstva

дохода от леса на корню. Выгоду же от сбора попутной продукции получают домашние хозяйства, используя ее для собственного потребления. Одновременно сбор дикорастущих грибов и ягод предоставляет возможность для прогулок по лесу и отдыха на природе, что все больше становится важной связью с лесом для городских жителей. [146]

Лесная промышленность продолжает оставаться ведущей отраслью экономики. Промышленная обработка древесины в пиломатериалы и бумагу началась в Финляндии в конце девятнадцатого века. Сто лет назад доля продукции лесоперерабатывающей промышленности Финляндии в экспорте составляла 80 %. В настоящее время лесное хозяйство и лесная промышленность составляют примерно 8 % валового национального продукта. В финском экспорте доля продукции лесной промышленности составила в последние годы около 30 %. Высококачественная типографская и писчая бумага покрывают более половины стоимости экспортной продукции лесной промышленности, тогда как на долю пиломатериалов и картона приходится около 15 % стоимости экспорта. Часто значение лесного сектора определяется величиной лесной индустриальной группы. Лесная индустриальная группа включает в себя лесное хозяйство, лесную промышленность, машиностроение для лесной промышленности, часть химической промышленности, автоматизированные и упаковочные системы, типографское дело, энергетическое производство, транспортировку и консультативные фирмы в области лесного хозяйства. Если исходить из объемов всей лесной индустриальной группы, то доля в валовом национальном продукте составляет около 35 %. По отношению к территории, Финляндия страна в наибольшей степени в мире зависящая от лесов и в наибольшей степени базирующаяся на лесной индустриальной группе. За счет покупки промышленных объединений оборот финской лесной промышленности за последние несколько лет удвоился. Одновременно Финляндия в Европе превратилась в центр «ноу-хау» в области лесной промышленности и лесного хозяйства, так как новые достижения в этой области наряду с фирмами накопились в университетах, высших учебных заведениях и научно-исследовательских центрах.[147] Важнейшим рынком сбыта для Финляндии стал регион Европейского Союза, куда идет 70 % экспортной продукции. Важнейшие импортеры – Германия, Великобритания, Франция и Голландия. Доля других европейских стран в экспорте финской продукции составляет 9 %, остального мира – 20 %. Лесной комплекс обеспечивает в Финляндии работой 140.000 человек, из которых две трети заняты в лесном хозяйстве и лесной промышленности. Весь же лесной комплекс предоставляет работу 6 % из всех работающих в Финляндии. Но в лесном секторе рабочие места за девяностые годы сократились, как за счет механизации, так и слияния предприятий лесной промышленности. Несмотря на это, относительная доля лесного комплекса за последние 30 лет укреплялась по два процента в год. Заметна роль лесного комплекса и на территории ЕС: производство, основанное

[146] См.: Почему Россия не Финляндия. Сравнительный анализ конкурентоспособности. http://stra.teg.ru/lenta/innovation/1953

[147] См.: Директор департамента лесного хозяйства Финляндии: «Наши цели схожи с Россией» http://dlcompany.ru/direktor-departamenta-lesnogo-hozyajstva-finlyandii-nashi-tseli-shozhi-s-rossiej/

на лесопродукции, составляет десять процентов от всего промышленного производства Евросоюза. [148]

Так как лесная промышленность в Финляндии самый большой потребитель природных ресурсов, она обязана особо учитывать окружающую среду. Поэтому лесная промышленность делает большие инвестиции в охрану окружающей среды. В 2000 году было инвестировано 88 миллионов евро, что составило 10 % всех инвестиций лесной промышленности в Финляндии. За счет новых технологий и усовершенствованных методов производства, стоки промышленных вод в лесной промышленности уменьшились за последние 20 лет до мизерной доли, в то время, как количество выпускаемой продукции увеличилось многократно. Например, БПК и выбросы органического хлора снизились до 10 % от прежних объемов. Хотя снижение выбросов остается актуальным и в дальнейшем, центр тяжести постепенно переносится на вопросы жизненного цикла продуктов, эффективного использования природных ресурсов, рециклирования материалов и использования возобновляющихся источников энергии. Существенно должно увеличиться использование вторичной бумаги, чтобы в 2010 году половина бумаги, которая производится из волокон, была произведена из вторичного сырья. В Финляндии 67 % произведенной бумаги собирается в макулатуру, что для такой редконаселенной страны очень высокий процент даже по мировым стандартам (в среднем 40 %). Но поскольку из произведенной в Финляндии бумаги и картона только 10 % потребляется в своей стране, сбор вторичного сырья уже не возможно увеличить за счет мер в своей стране. Другое положение в Центральной Европе, где находящиеся в собственности финнов заводы в основном используют вторичное сырье.[149]

Лесная промышленность – это отрасль, потребляющая сравнительно интенсивно энергию, и она нуждается примерно в третьей части вырабатываемой в Финляндии электроэнергии. Основным сырьем для энергетики лесной промышленности является дерево, для чего сжигаются на станциях кора, отходы древесины, опилки и «черный щелок» – отходы от лесопереработки. Древесина составляет в настоящее время 70 % сырья энергетических станций лесной промышленности и дальнейшее направление связано с еще большим использованием древесины, торфа, газа, что позволит уменьшить потребление угля и тяжелого дизельного топлива.[150]

Сертификация лесов - быстро развивающийся новый метод, с помощью которого определяют, отвечает ли уход и обработка лесов согласованным требованиям. Проверку осуществляет третья, независимая сторона, которая выдает сертификат лесам, отвечающим этим требованиям. Главная цель сертификации – дать информацию потребителям лесопромышленной продукции о том, что уход за лесами и их использование основаны на принципах устойчивого развития.[151]

---

[148] См.: Обратная сторона «скандинавской модели» лесопользования. http://www.forest-karelia.ru/?id=64

[149]См.: Матти Анттонен: Мы должны вспомнить, где жили наши предки! http://www.mos-eco.ru/index.php?option=com_k2&view=item&id=107:eksklyuzivnoe-intervyu-s-chrezvychajnym-i-polnomochnym-poslom-finlyandii-v-rossii&Itemid=492

[150] См.: Лесоводство в Финляндии и России. http://leshozka.ru/478-lesovodstvo-v-finlyandii-i-rossii.html

[151]См.: Петров А.П. лесной сектор России и Финляндии: Сравнительный анализ экономических отношений vipklh.ru/doc/Rus&Finl.doc

Сертификат свидетельствует, что в лесу не заготавливается древесины больше, чем имеется прирост и что виды животных и растительного мира сохраняются. Прежде всего, такие сертификаты или экологические марки требуют покупатели из Центральной Европы. Экологическая марка, кроме того, обязывает увеличивать рынок вторичного сырья и должна убедить покупателя продукции, что она в согласии с природой. Сертификация – это добровольная деятельность участников рынка. Финляндия считает, что единые принципы сертификации должны быть совместно выработаны на демократических началах. Поэтому надежная сертификация должна базироваться на международных принципах устойчивого лесного хозяйства и использовании международных сертификационных методов. Финская лесная сертификатная система получила международное признание. Из финских лесов на основании системы сертификата FFCS сертифицировано 95 % (22 млн. га). Всего свыше 350.000 частных лесовладельцев обязались выполнять критерии лесного сертификата. В Финляндии в 1996-1999 годах разработали национальную сертификационную систему FFCS (Finnish Forest Certification System), включающую 37 сертификационных критерий. Финская лесная сертификационная система основана на областной групповой сертификации и использовала общеевропейские показатели устойчивости лесов, разработанные в 1993-1998 годах. К групповой сертификации прибегли из-за небольших частных лесохозяйств, так как выполнение высоких экологических требований возможно только на больших территориях, которые можно организовать только на территориях, простирающихся через границы лесовладений. Финская лесная система сертификатов принята в сертификационную систему PEFC (Pan-European Forest Certification). В систему PEFC вступили все важнейшие лесопромышленные страны Европы, где преобладает мелкое частное лесовладение. В соответствии с требованиями PEFC в конце 2001 года сертифицированы в Европе, помимо Финляндии, леса Норвегии, Германии, Швеции, Швейцарии и Австрии – всего свыше 38 миллионов гектаров. Площади сертифицированных по системе PEFC лесов постоянно растут в связи с присоединением новых стран. Конкурентом общеевропейской (PEFC) системы лесных сертификатов является представляющая некоторые природоохранные организации сертификационная система FCS. На первых порах FCS была создана для предотвращения уничтожения тропических лесов, но затем она распространилась на Европу и Северную Америку, особенно для сертификации крупных лесных хозяйств и государственных лесов. Так как обе организации стремятся способствовать обеспечению устойчивого лесного хозяйства, ставится задача добиться положения, когда обе альтернативы признают друг друга. В целом же система сертификатов только одно из средств, способствующих развитию устойчивого лесного хозяйства, и она не может заменить инфраструктуры лесного хозяйства, созданной законодательством, национальными соглашениями, финансовыми системами и действующими организациями лесного хозяйства.[152]

Объяснение столь разного отношения людей к лесу в РФ и Финляндии заключается в том, что в Финляндии на территории государственных лесов

[152] См.: Яри Парвиайнен . Леса и лесное хозяйство в Финляндии. Интернет-сайт Virtual Finlandhttp://www.vneshmarket.ru/content/document_r_9A1F8565-AC30-464E-AF01-BB24508C4759.html

охраной занимается государственная лесная служба, на территории частных лесов – частные лесовладельцы и представляющие их интересы ассоциации. Деятельность государственной лесной службы в области охраны окружающей среды контролируется государством, результаты их работы проверяются общественными и международными организациями. Деятельность частных лесовладельцев и ассоциаций так же контролируется, в случае нарушения правил лесопользования на территории частных лесов лесовладелец оштрафовывается, а организация, осуществлявшая работы, может быть лишена лицензии. Государственные субсидии, низкий уровень коррупции и контроль государства за лесными ресурсами страны, а так же наличие большого количества частных лесов, привели в Финляндии к тому, что в общественном сознании сформировалось уважительное отношение к лесу и лесным ресурсам.

В России же другая ситуация, до распада СССР все природоохранные и лесозаготовительные мероприятия проводило только государство. После распада СССР и до настоящего момента продолжается деградация государственной лесной службы России. После нескольких реформ и структурных преобразований численность сотрудников лесной охраны сильно сократилась, лесовосстановительные и охранные мероприятия не проводятся в виду недостаточного государственного финансирования. А арендаторы лесов, де юре обязанные заниматься его охраной и восстановлением, де факто эти функции не выполняют. Бедность и зависимость части населения от лесных ресурсов, так же способствует потребительскому отношению к лесу, незаконным рубкам, браконьерской охоте. Так же важной причиной повсеместных незаконных лесозаготовок является неосведомленность населения. Как показывают социологические опросы, большинство россиян против незаконной заготовки древесины, однако они не знают, как их определить и в какую службу необходимо обратиться с жалобой. К тому же, в Финляндии информация относительно лесной отрасли гораздо доступнее, чем в России. В Финляндии можно без труда не только найти необходимую информацию о деятельности государственных и коммерческих служб, занимающихся лесопользованием и лесовосстановлением, прочитать широкий спектр аналитических материалов, посмотреть актуальную подробную статистику ЛПК, но и получить профессиональную консультацию юриста, экономиста, специалиста в лесной отрасли. Консультации предоставляются с целью разъяснения законодательства, помощи в составлении бизнес плана и организации бизнеса, помощи в поиске деловых партнеров. Для финских лесовладельцев, которых в стране приблизительно 400 000 тысяч человек, такие консультации предоставляются, в том числе и бесплатно. В целом, менее рачительное отношение к лесным ресурсам в России, чем в Финляндии, обусловлено неуважением к собственности и законам, неспособностью и нежеланием государственных лесных служб осуществлять контроль и природоохранную деятельность, отсутствием в России четкой структуры лесоуправления. Так же важной причиной незаконных рубок и других нарушений являются бедность сельского населения России. Мировая практика подсказывает, что даже при условии самого жесткого контроля и сурового

наказания за расхищение лесных ресурсов, искоренить незаконную вырубку круглого леса невозможно, не искоренив бедность сельского населения.[153]

7.участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах;

Возможность участия общественности в процессе управления лесами предусматривается новым Лесным кодексом в качестве одного из основных принципов лесного законодательства. Пункт 7 статьи 1 «Основные принципы лесного законодательства» включает «участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленном законодательством Российской Федерации порядке и формах». Это единственное упоминание общественности в данном законе — механизмов реализации этого принципа в нем не содержится.

Определенные возможности для участия общественности в разработке лесных планов предусмотрены в соответствующем подзаконном акте. Согласно пункту 6 Постановления Правительства РФ №246 от 24.04.2007 «Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации», органы государственной власти субъектов РФ «организуют ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесного плана, в том числе путем размещения его на срок не менее 30 дней на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти в сети Интернет».

Далее у региональных правительств есть еще 30 дней на доработку проектов лесных планов «с учетом предложений и замечаний, поступивших от заинтересованных лиц», и только после этого проекты могут отправляться на заключение в МПР. [154]

Общественность России все более активно оказывает влияние на формирование лесной политики. Так 2 октября 2013 г. Всемирный фонд дикой природы (WWF) России провел в Москве заседание на котором приветствовал принятую государственную политику лесной отрасли РФ до 2030 года. В то же время посчитал необходимым внести ряд поправок, среди которых обеспечение целевого назначения лесов, а также особый правовой режим защитных лесов.

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года утверждены распоряжением Правительства в конце сентября. "WWF считает, что в лесной политике должна быть ясно прописана необходимость обеспечения целевого назначения лесов и наличия ценных природных комплексов и объектов при создании, реконструкции и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры, включая малонарушенные лесные территории. Также в политику должно быть включено положение об установлении правовых

[153]См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[154]См.: Рагузина Г. Участие общественности в управлении лесами в рамках нового лесного законодательства http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2008/forest_code_042008

режимов защитных лесов и особо защитных участков лесов, исключающих передачу их в аренду в целях промышленной заготовки древесины".[155]

Кроме этого экологи заявили, что из текста "лесной конституции" было изъято предложение об обязательном общественном обсуждении документов лесного планирования. По мнению фонда, эта часть должна была обеспечить участие общественности в принятии решений в сфере лесных отношений. "Утверждение лесной политики — итог очень долгой и кропотливой работы многих заинтересованных сторон. Однако рано "почивать на лаврах": необходимо, чтобы положения политики воплотились в лесном законодательстве, новых нормативно-правовых актах, в реальном увеличении экономической эффективности, социальной ответственности и экологической устойчивости лесного сектора. Более того, в развитых лесных странах лесная политика подлежит периодическому пересмотру и обсуждению. Основная работа еще впереди" — заявил координатор проектов по лесной политике WWF России Николай Шматков, слова которого приводятся в сообщении.[156]

8.использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

При активном вовлечении природных ресурсов в оборот снижается их доступность для общего пользования. Так, арендаторы устанавливают ограждения, препятствующие свободному проходу по лесу, о застройке береговых полос, о сокращении площади наиболее удобных охотничьих угодий общего пользования; для осуществления любительского и спортивного рыболовства и охоты гражданам зачастую требуется вносить плату в качестве условия заключения договора с лицами, которым предоставлены в пользование соответственно водные объекты и охотничьи угодья.[157]

В теории экологического права было предложено рассматривать норму ч. 1 ст. 9 Конституции РФ в качестве обоснования права граждан и населения (народов) страны в целом на доступ к природным ресурсам [158]. Это право предполагает организацию (обязанность публичной власти) и осуществление (обязанность пользователей) такого использования природных ресурсов, которое социально доступно, не разрушает основы жизнедеятельности, характеризуется как рациональное и устойчивое. К сожалению, в современной теории природоресурсного права принципу рациональности природопользования, который в прошлом составлял одну из необходимых законодательных основ соответствующих отраслей права и широко освещался в литературе, практически не уделяется внимание. Ни в законодательстве, ни в правовых исследованиях не получил развития и принцип устойчивости природопользования, который логически взаимосвязан с концепцией устойчивого развития, принятой в качестве составной части ряда государственных стратегий.[159]

---

[155]См.: WWF: в лесной политике РФ нужно прописать целевое назначение лесов http://ria.ru/earth/20131002/967341180.html

[156] См.: РИА Новости http://ria.ru/earth/20131002/967341180.html#ixzz38fLxBZq8

[157]См.: Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации.// Журнал российского права, 2012, N 8. Консультант Плюс.

[158] См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 25.

[159] См.: Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации.// Журнал российского права, 2012, N 8. Консультант Плюс.

Право граждан на доступ к природным ресурсам имеет межотраслевую институциональность и структурно включает: право на получение земельных участков для ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного и дачного строительства; следующее из права на земельный участок право на добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод в границах соответствующих земельных участков и на использование подземного пространства; право пользования береговой полосой водных объектов и право пользования водными объектами общего пользования; право на пребывание в лесах, на заготовку и сбор дикорастущих пищевых лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов; право любительского и спортивного рыболовства; право на любительскую и спортивную охоту; использование животного мира в воспитательных, рекреационных, эстетических и иных подобных целях без изъятия их из среды обитания. Ввиду отсутствия в федеральном законодательстве специального правового режима растительного мира вне лесов соответствующее право граждан на пользование объектами растительного мира существует де-факто внутри названных видов прав.[160]

Справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним было отнесено в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. N 1225-р, к принципам государственной политики в области экологии, а низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами, названа в числе основных факторов деградации природной среды Российской Федерации. [161]

Принцип формального (правового) равенства граждан относительно природных ресурсов предполагает: а) установление государством условий, при выполнении которых любой субъект права может стать субъектом права природопользования; б) предоставление права пользования природными ресурсами на условиях доступности, включающих конкурентность и информационную открытость; в) обращение в общую пользу (национальное достояние) доходов, получаемых в результате частного присвоения доли прибавочной стоимости, созданной исключительно за счет природного фактора производства.[162]

Право рекреационного природопользования означает комплекс субъективных прав и интересов граждан, к которому можно отнести составляющие различных прав общего природопользования, направленные на оздоровление и отдых населения, на удовлетворение эстетических и этических потребностей. Право рекреационного природопользования обеспечивается нормами лесного (ст. 11 ЛК РФ) и водного (ст. 6 ВК РФ) законодательства, а также специальным правовым режимом земель рекреационного назначения (ст. 98 ЗК РФ, п. 1, 9 ст. 85 ЗК РФ, ч. 11 ст. 35 ГсК РФ). Заинтересованность граждан в качественном состоянии природных объектов сближает право

[160]См.: Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации.// Журнал российского права, 2012, N 8. Консультант Плюс.
[161]См.: Природно-ресурсные ведомости. 2001. 19 июля.
[162]См.: Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации.// Журнал российского права, 2012, N 8. Консультант Плюс

рекреационного природопользования с правом на благоприятную окружающую среду.

Общественные интересы в сфере природопользования надлежит рассматривать с точки зрения обеспечения доступности природных ресурсов.

Право граждан на доступ к природным ресурсам не может быть абсолютным и с точки зрения наличия в ряде случаев ограничений, прямо установленных законом в целях обеспечения иных публичных интересов или в интересах самих граждан. Так, на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также установлены иные запреты, использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах (ст. 6 ВК РФ). Пребывание граждан в лесах может быть запрещено или ограничено в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами, и ограничено в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ (ст. 11 ЛК РФ).

Можно назвать и оставшиеся принципы, которые не надо особенно комментировать:

9.подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

10.недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;

11.платность использования лесов.

Как известно, принципы - это основные, исходные положения какой-либо теории, учения и т.д., руководящие идеи, основные правила[163]. Заметим, что законодатель достаточно часто (в кодифицированных источниках, федеральных законах и т.д.) применяет принципы, относящиеся к той или иной отрасли законодательства.

3. Глава 2. Права на леса и лесные участки в Российской Федерации и республике Финляндия.

3.2.1. Понятие леса и лесных участков лесной РФ и Финляндии.

В современных условиях отсутствия должного государственного контроля за состоянием лесов, коррупции нетрудно представить себе те отрицательные экономические, социальные и, безусловно, экологические последствия установления права частной собственности на леса. Проект Кодекса разграничивает юридические понятия "лес" и земля". Сделано это для того, чтобы регулировать вопросы частной собственности на землю. Нельзя урегулировать вопросы собственности на леса, не затрагивая права собственности на землю, поскольку лес является принадлежностью земли (земельного участка), а не наоборот. Кроме этого, на основе разграничения этих понятий появляется возможность применять к земельному участку в составе

[163] См.: Словарь иностранных слов. М.: Рус. яз., 1987.

земель лесного фонда нужные для регулирования в первую очередь отношений частной собственности нормы земельного и гражданского законодательства.
В ст. 5 проекта закрепляется естественно-научное определение леса, которое не имеет юридического значения и вступает в противоречие с содержанием проекта, который, как было отмечено, разграничивает понятия леса и земли.

Лес определяется как природный объект, составляющий целостную совокупность естественной и искусственно созданной древесно-кустарниковой растительности, иных растений, почвы, объектов животного мира, других природных объектов, находящихся во взаимосвязи между собой и внешней средой (лесная экосистема). Леса могут располагаться на землях лесного фонда (такие леса будут входить в лесной фонд) и землях иных категорий. Приводится определение лесного участка как земельного участка земель лесного фонда, границы которого описаны и удостоверены в установленном порядке (ст. 7). К землям лесного фонда ст. 8 проекта относит лесные и нелесные земли. земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесного хозяйства и лесной промышленности. Лесной кодекс в определенной мере идентифицировал понятия "земли лесного фонда" и "лесной фонд". В нем определено (ст. 7 ЛК), что все леса, за исключением расположенных на землях Минобороны РФ и землях населенных пунктов (поселений), а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью, образуют лесной фонд. Границы лесного фонда устанавливаются путем отграничения земель лесного фонда от иных земель. Включение земель в лесной фонд и их изъятие из него осуществляется в порядке, установленном лесным и земельным законодательством. В состав земель лесного фонда. входят как лесные, так и нелесные земли. К лесным относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, - вырубки, гари, погибшие древостой, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, не сомкнувшимися лесными культурами. К нелесным относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли). З.л.ф. занимают почти половину территории РФ (59,0%).Общая площадь - 838,6 млн. га. Правовой режим З.л.ф. обусловлен правовым режимом расположенных на них лесов. Наиболее строгий режим использования и охраны установлен для лесов первой группы, менее строгий - для лесов третьей группы. Леса и З.л.ф. находятся в ведении органов управления лесным хозяйством. Федеральный орган лесного хозяйства - Рослесхоз, осуществляющий свою деятельность на основе положения, утвержденного постановлением Правительства РФ 25 декабря 1992г.[164]

Нормы, касающиеся права собственности как государственной, муниципальной, так и частной, носят самый общий характер. Статья 42 проекта провозглашает, что земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. Что же касается лесных участков, то они могут находиться в государственной собственности (федеральной собственности и собственности

[164] См.: Гусев Р.К. Земли лесного фонда. http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/783/%D0%97% 98

субъектов Российской Федерации), собственности муниципальных образований, граждан и юридических лиц. Предусмотрено, что передача лесных участков в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, граждан и юридических лиц должна осуществляться в порядке, установленном федеральными законами.[165]

Приведенная в Ст.5 Лесного кодекса РФ формулировка леса отличается неопределенностью и на первый взгляд приводит к некоторой путанности, с учетом того, что в Лесном колексе РФ 1997 года лес определялся как совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.[166] Однако, в отличие от предыдущего лесного законодательства, в нынешнем сделан резкий крен в сторону гражданско-правового регулирования лесных отношений. Особенно ярко это диссонирует на фоне платежей за пользование лесами, которым попытались придать частноправовой характер. С учетом данного фактора, говорится в комментариях к Лнсному кодексу под редакцией А.А. Ялбулганова, становится понятным подход законодателя по ряду позиций. Прежде всего это касается исключения леса и многолетних насаждений из перечня недвижимого имущества (см. ст. 130 ГК РФ, Федеральный закон от 04.12.2006 N 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации"), и теперь леса и многолетние насаждения, как и другие вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются движимым имуществом. С учетом вышеизложенного лес можно определить как природный ресурс, представляющий собой совокупность древесно-кустарниковой и иной растительности, которая располагается на землях лесного фонда и землях иных категорий. Одновременно лес является экологической системой и представляет собой совокупность лесов, кустарников, иной растительности, живых микроорганизмов и животного мира, находящихся в неразрывной взаимосвязи.[167]

Доктор экономических наук, академик РАСХН Н.А. Моисеев считает, что законодатель в ЛК РФ исказил само понятие "лес" и, по сути, подменил лесные отношения земельными, изменив при этом и принципиальное положение о лесе в ГК РФ. Лес как единое целое является недвижимым имуществом, а не ресурсом, законодатель же разделил понятие леса на две части - на землю и древесную растительность. Разрешительный порядок пользования лесами был заменен на заявительный, который применяется в зарубежных странах в отношении частных лесов. Такой порядок недопустим, так как государство теряет должный контроль не только за доходом, получаемым от эксплуатации лесов, но и за тем, рационально ли этот доход используется. Кроме того, в ЛК РФ отсутствует экономический механизм организации устойчивого управления лесами и интенсификации лесного хозяйства. Весь лесной доход покрывает только треть затрат на ведение этого хозяйства. В связи с этим выступающий предложил ввести новую структуру платежей по договорам аренды, которая

---

[165] См.: Николайчук О.А., Николайчук А.А. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России. М.:ИНФРА, 2014. С. 22.

[166]См.: Зиновьева О.А. Понятие леса и лесного участка в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. N 4. С. 69 - 74; Чердынцева И.И. Кодекс принят. Проблемы остаются // ЭЖ-Юрист. 2006. N 48.

[167]См.: Лесной кодекс Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий" под рук. А.А. Ялбулганова./ Библиотечка "Российской газеты", 2012. Консультант Плюс

существует в Канаде с 1995 г. и состоит из двух частей: плата на восстановление использованных ресурсов для обеспечения финансовой независимости лесопользователей; рента - чистый доход, который поступает в консолидированный бюджет и распределяется между федеральным, региональным и местным бюджетом. Старший научный сотрудник ИЗиСП кандидат юридических наук Н.И. Хлуденева, отмечаея проблему дефектности лесного законодательства, обратила внимание на правовую неопределенность ключевых для регулирования лесных отношений терминов: "лес" и "лесные отношения". Так, законодатель, посвятив понятию "лес" отдельную статью в ЛК РФ, лишь продекларировал, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе (ст. 5). Неясность ключевого для регулирования лесных отношений термина приводит в процессе реализации норм к появлению разных подходов к определению элементов леса как экологической системы, что, в свою очередь, препятствует установлению однозначного правового режима использования и охраны лесов в Российской Федерации. Отсутствие законодательно определенного понятия "лесные отношения" на практике не позволяет отграничить нормы лесного законодательства от норм других отраслей российского законодательства, приводит к возникновению конкуренции норм, определяющих компетенцию органов государственной власти в области охраны и использования лесов, и тем самым снижает эффективность государственного регулирования лесных отношений. Н.И. Хлуденева также обращает внимание на пробелы в части определения в ЛК РФ таких понятий, как "лесная инфраструктура", "лесоперерабатывающая инфраструктура", "заготовка древесины для собственных нужд", "работы по охране лесов от лесных пожаров", что не добавляет определенности регулятивным и правоохранительным нормам лесного права, создает условия для их произвольного, усмотрительного применения. [168]

Как считают многие ученые и специалисты в сфере лесного права России, в Лесном кодексе отсутствуют такие важные понятия, как "лесные отношения", "объекты лесных отношений", "лесной фонд", "лесные насаждения", "право лесопользования", "лесопользователи" и др., некоторые понятия и термины не совсем удачны, такие, как "лес", "лесной участок"[169]

В ст. 5 "Понятие о лесе" ЛК РФ говорится, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются, исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Что понимается под экологической системой и природным ресурсом? Для этого обратимся к ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (далее - Закон об охране окружающей среды)[170] <7>: естественная экологическая система - объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые

[168] См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[169]См.: Зиновьева О.А. Понятие леса и лесного участка в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. N 4. С. 69 - 74; Чердынцева И.И. Кодекс принят. Проблемы остаются // ЭЖ-Юрист. 2006. N 48.

[170] См.: Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

(растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией; природные ресурсы - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Под лесными ресурсами понимаются леса, пригодные для эксплуатации [171], т.е. природный ресурс - это экономическая оценка природного объекта.[172]

Лес исследователи рассматривают как экономическую[173] и как экологическую[174] систему. Иного мнения С.А. Боголюбов, который считает, что предлагаемое в ЛК РФ понятие "лес" не противоречит научному и правовому представлению о нем как о единстве земли, лесной и другой растительности, животного мира и иных компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, социальное и экономическое значение[175] .

Есть специалисты, которые утверждают, что правовое понятие леса должно основываться на лесоведческом понимании леса, так как в лесном законодательстве закрепляются фактически лесоведческие принципы лесопользования и управления лесами.[176] А.В. Мазуров и В.К. Быковский считают, что необходимо изменить редакцию ст. 5 ЛК РФ и "закрепить определение леса, аналогичное содержавшемуся в ЛК РФ 1997 г. (либо сходное, содержавшееся в преамбуле Основ лесного законодательства 1993 г.)."[177]

Согласно ст. 7 ЛК РФ лесным участком является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со ст. 67, 69, 92. И каждая статья, в свою очередь, отсылает к другим статьям закона (ст. 67 отсылает к ч. 3 ст. 23, ст. 69 - к ст. 87 и 91, а ст. 92 отсылает к ФЗ "О государственном кадастре недвижимости").[178]

Под лесным участком необходимо понимать участок лесного фонда РФ, имеющий проектную документацию о местоположении, границах, площади, породном составе и об иных количественных и качественных характеристиках лесной растительности, его целевом назначении, принадлежности лесничеству или лесопарку, прошедший государственный кадастровый учет лесных участков, а к древостою отнести спелые и перестойные деревья, годные для рубки.

---

[171] См.: Экологический энциклопедический словарь: свыше 8 тыс. терминов / И.И. Дедю. К.: Гл. ред. МСЭ, 1989. 408 с.

[172] Чердынцева И.И. Кодекс принят. Проблемы остаются // ЭЖ-Юрист. 2006. N 48.

[173] См.: Чураков Д. Новеллы в регулировании лесопользования // Законность. 2007. N 8. С. 41 - 43.

[174] См.: Певзнер А.Г., Юдин М.А. Лесной кодекс: к чему приводит спешка // Законы России. 2008. N 5. С. 49 - 57.

[175] См.: Боголюбов С.А. Новый Лесной кодекс Российской Федерации // Хозяйство и право. 2007. N 3(362). С. 24 - 33

[176] См.: Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 3.

[177] См.: Мазуров А.В. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации". М., 2007. С. 99. ; Полянская Г.Н. Актуальные вопросы лесного законодательства. М.: Юридическая литература, 1985. С. 98.; Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. М.: Наука, 1990. С. 30.; См.: Горбовой В.Ф. Лесное право. Свердловск, 1977. С. 23.

[178] См.: О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ // СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4017.

Попытка ЛК РФ регулировать все лесные отношения, независимо от места произрастания лесов, приводит к возникновению несоответствий и противоречий с Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ, Федеральным законом от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" [179]и др.

Специалистами предлагается использование лесов для предпринимательской деятельности и для собственных нужд граждан будет ограничено границами лесного фонда. Не возникнет проблем в определении объекта административных правонарушений в области лесопользования - общественные отношения в области использования лесных участков лесного фонда.[180]

В соответствии с Лесным кодексом 2007 года производится реорганизация структуры управления лесами, происходит ее децентрализация. «Новый Лесной кодекс определяет лес как товар. Все взаимоотношения строятся на принципе купли-продажи, через аукционы. Нет в новом кодексе таких понятий как лесорубочный билет, ордера. Вместо них вводятся договоры купли-продажи лесонасаждений и договоры аренды. Лесосечный фонд остается государственной собственностью, нет частной собственности на лесные участки. Но леса находятся не только на территории лесного фонда. К примеру, есть леса на землях сельскохозяйственного назначения, на землях поселений, и формы собственности на такие лесные участки определяются в соответствии с земельным законодательством.

Государственные леса передаются в подчинение субъекту Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений определены статьями 82 и 83. Федерация осуществляет контроль, разрабатывает правовые документы.

В Ст. 7 Лесного кодекса РФ дается определение лесному участку. Лесной участок определяется через земельный участок и как разновидность земельного участка. Таким образом, с учетом ст. ст. 67, 69 и 92 ЛК РФ ст. 11.1 Земельного кодекса РФ представляется возможным дать дефиницию лесного участка. Лесным участком является часть земной поверхности, местоположение, границы и площадь которого определяются на основе лесоустроительных и кадастровых мероприятий по лесным кварталам и (или) лесотаксационным выделам. Лесоустройство (установление и закрепление на местности, т.е. в натуре границ всех типов лесов) проводится на землях лесного фонда; обороны и безопасности, на которых расположены леса; населенных пунктов, на которых расположены городские леса; особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса.

Государственный кадастровый учет лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости".

В российском лесном праве сложились термины, определяющие границы правового статуса объектов лесного права. Лесное хозяйство — отрасль

---

[179] См.: Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ // СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

[180]См.: Яковлева Т.А. Объективные и субъективные признаки административных правонарушений в области лесопользования.//Административное право и процесс", 2013, N 8. Консультант Плюс.

экономики, в функции которой входит: изучение и учёт лесов, их воспроизводство, охрана от пожаров, вредителей и болезней, регулирование лесопользования, контроль за использованием лесных ресурсов.
Лесной фонд — природно-хозяйственный объект федеральной собственности, лесных отношений, управления, использования и воспроизводства лесов, представляющий совокупность лесов, лесных и нелесных земель в границах, установленных в соответствии с лесным и земельным законодательством. К лесному фонду относятся все леса, за исключением лесов на землях обороны и городских поселений, а также древесно-кустарниковой растительности на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта, населённых пунктов, водного фонда и иных категорий

Земли лесного фонда — совокупность лесных и нелесных земель, входящих в состав лесного фонда. Отмечая такое понятие как лесопользование. Можно отметить, что сегодня существует много исследований посвящённых управлению лесными экосистемами и генетическому улучшению разновидностей деревьев. Лесопользование также включает в себя развитие и улучшение методов высадки, защиты, прореживания, контроля за пожарами, рубки, извлечения и переработки древесины. Одним из направлений современного лесопользования является лесовосстановление, во время которого осуществляется высадка и уход за деревьями на определённом участке.

Во многих регионах лесопользование имеет большое экологическое, экономическое и социальное значение. Система независимой оценки появилась в ответ на критику тогдашнего лесопользования, приводившей часто к обезлесиванию. В лесных районах, должным образом функционирующее лесопользование важно для предотвращения или минимизации эрозии почв и оползней. В районах с повышенной вероятностью схода оползней, леса могут стабилизировать почвы и предотвратить имущественные и человеческие потери.

Характеристика такого важного понятия, как лесопотребление было дано в Лесной энциклопедия: В 2-х т./под редакцией профессора Г.И. Воробьева . Лесопотребление,- отмечалось в ней, - – это использование лесных ресурсов для удовлетворения обществ, и личных потребностей. Неуклонный рост потребления всех ресурсов леса — общемировая тенденция. Увеличение потребления древесины в основном экономическими. и экологическими причинами. По сравнению с заменителями воспроизводство древесины, изготовление изделий из неё и последующая их эксплуатация требуют меньше энергетических, водных и химических ресурсов на эквивалентную единицу и, кроме того, не оказывают отрицательного воздействия на окружающую природную среду.

Расширяется потребление древесины как в натуральном виде (при отделке жилых и обществ, зданий, изготовлении бытовых и культурного назначения изделий), так и в виде сырья для химической переработки, в т. ч. для замещения невозобновимых ископаемых ресурсов (нефти, газа). Потребности в древесине практически не ограничены, а удовлетворение их лимитируется лишь экономическими возможностями по её воспроизводству.

Надо отметить, что в старой редакции финского «Закона о лесе» В Гл. 1 Определения, § 3 «Изменение формы землепользования» было прописано, по мнению, законодателя не очень четко, определения объектов воздействия нормы. В частности там говорилось о «лесных угодиях», передаваемых для использования по назначению. Для ясности закона предложено внести в закон о лесе новую статью, в которой находились бы основные понятия и их определения. Статья размещена на месте нынешней статьи 3 (Изменение формы лесопользования), которая стала статьей 4. В новой статье предложено дать определения следующим понятиям: лесозаготовка, рубка возобновления, рубка ухода, делянка, разведение, естественное возобновление, региональное подразделение и заготовитель леса. Понятия рубка возобновления, рубка ухода и заготовитель леса взяты из содержания статей 5, 5а и 7 действующего лесного кодекса. В новой статье определения данных понятий соответсвуют настоящему содержанию. В проекте предложено ввести новые понятия, такие как лесозаготовка, делянка, разведение, естественное возобновление и регионально е подразделение. Под лесозаготовкой подразумевается рубка деревьев и их первоначальная обработка, а также вывоз срубленных деревьев от делянки на промежуточный склад. Представленное определение переплетается с обязательством возобновления, установленным в проекте закона. Поправкой к данной статье является формирование обязательства возобнавления на территориях после заготовки поваленных деревьев, которые вызывает ущерб леса. Под раскрежевкой подразумевается в данном законе обработка древесины территорий, которым нанесен ущерб, то есть необычная валка леса. В качестве определения делянки предложено использовать следующее: участок лесонасаждений или ограниченная на карте местность, в основном на всей территории которой производятся мероприятия по рубке или уходу за лесами и которая указана в извещении о лесопользовании, обозначенной в статье 14 §. Под региональным подразделением подразумевается законная региональная единица государственной службы Лесного центра Финляндии.[181]

Можно рассмотреть содержание § 5. «Рубка ухода и возникшая в связи с рубкой ухода обязанность возобновления».

В п. 1 действующей главы 5 рубка ухода была определена следующим образом: рубка ухода должна выполняться способом, способствующим росту оставленного на территории древостоя. Рубка должна выполняться так, чтобы после рубки ухода оставалось бы достаточно жизнеспособного древостоя. Настоящее определение рубки ухода было дано в статье 3 законопроекта, и в

[181] Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013).В соответствие с решением Парламента отменяются статьи 3, 4, 5 b, 6, 14 a, 16 a ja 17 закона о лесе (1093/1996) в том виде, в котором статья 3 частично, статьи 4 ja 5 b представлены в законе 822/2010, статья 14 a частично представлены в законах 1224/1998 и 822/2010, а также статья 16 a представлена в законе 315/2007, внесены поправки в заголовок статей 2 и 4 a и главы 2, в статьи 5, 5 a, 7, 8, 8 a и 9–11, в п.п. 2 и 3 статьи 12, в статьи 13, 14, 14 b, 14 c, 15 и 16, в п. 2 статьи 18, в статьи 20, 21, 22, 23, 23 a, 25 и 25 a в том виде, в котором статья 2 представлена в законах 137/1999 и 822/2010, п. 3 статей 4 a, 5, 5 a ja 8 a, п. 3 статьи 12, статьи 13 ja 14, п. 2 статьи 18 и статья 25, а также частично статьи 10, 11 и 22 представлены в законе 822/2010, статьи 8 и 20, а также частично статья 15 представлены в законах 315/2007 и 822/2010, статья 9 частично и статья 23 a представлены в законе 1224/1998, п. 2 статьи 12, статьи 16, 23 ja 25 a представлены в законе 315/2007, статья 14 b представлена в законе 1478/2009 и статья 14 c представлена в законе 522/2004, а также добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

моменте 1 статьи 5 законопроекта установлено более подробное выполнение рубки ухода. В п. 1 статьи 5 законопроекта установлено, что рубка ухода должна выполняться так, чтобы после рубки ухода на делянке оставалось бы достаточное количество жизнеспособного древостоя, равномерно распределенного по территории. О распределении древостоя оставленного после рубки по территории делянки планировалось издать более точный закон Государственного совета.

Государственный совет планировал издать указ о том, чтобы в делянку входило менее 0,3 гектара от общей площади, на которой полностью или частично отсутсвует жизнеспособный древостой. Данные территории могут возникнуть, например, как следствие ущерба, причиненного бурей или после рубок небольшими полосами. При оценке древостоя делянки необходимо принять во внимание древостой, произрастающий на всей делянке.

Вышеуказанный предел площади в 0,3 гектара связано с обязанностью возобновления, указанной в статье 5 а. На оценку достаточного количества готового для выращивания древостоя, оставляемого при рубках ухода, может повлиять в настоящее время географическое положение делянки, место произрастания, высота, а также способ выполнения рубок ухода.

Высота определяется в настоящее время положением Государственного совета об устойчивом уходе за лесами и их использовании, и предложенное определение здесь одинаковое по содержанию. Считается, что в указе Государственного совета, представленного в законе о лесе и на его основании, для уточнения осуществления выполняемых рубок ухода в рубку ухода входят также способы выращивания разновозрастного леса.

Выращивание разновозрастного леса осуществляется, например, в центральной Европе и западной части Северной Америки, а также в Финляндии. Интерес лесовладельцев к данным способам в последнее вырос. Способами для выращивания разновозрастного леса считаются выборочные рубки и рубки небольшими полосами. Способ выполнения рубок ухода влияет на количество древостоя, оставляемого при рубках ухода, так, что указом Государственного совета устанавливается минимальное количество древостоя, оставляемого для выращивания разновозрастного леса, отличное от выращивания одновозрастного леса. Дифференциация минимального количества как предела является обоснованным, так как при выращивании разновозрастного леса рубки ухода необходимо проводить более интенсивно для возникновения возможности развития разновозрастного леса. При выращивании разновозрастного леса рубок ухода, другими словами, с точки зрения роста древостоя две цели: с помощью их улучшаются условия роста оставляемых деревьев и возникают достаточные условия для формирования новых саженцев. Установление очень низкого минимального количества для всех рубок ухода необоснованно, так как на основании исследования при проведении нормальных рубок ухода лесовладельцы считают, что на основании нынешнего закона пределы, установленные для оставленного древостоя, повысят их правовую защищенность и иные цели по уходу за собственностью.

При выращивании одновозрастного леса слишком интенсивные рубки ухода ухудшают лесную продукцию. Вышеуказанный предел площади в 0,3 гектара основывается на способе выполнения рубок небольшими полосами и на

приравненных законопроектом рубках ухода. Согласно проекту при рубках небольшими полосами вырубаются лесополосы менее 0,3 гектаров на больших территориях делянки. Тогда количество оставляемого жизнеспособного древостоя рассчитывается как среднее арифметическое на площади менее 0, 3 гектаров небольших полос и их промежутков. Данные подробности установлены указом Государственного совета для внесения поправок на основании момента 4 предложенной статьи. За осуществлением слишком интенсивных рубок ухода следует обязанность возобновления на делянке.

Согласно пункту 2 предложенной статьи 5 рубка ухода вызывает обязанность возобновления леса, если количество и качество оставляемого древостоя недостаточно для дальнейшего выращивания древостоя. Это касается также рубок небольшими полосами тогда, когда при выполнении рубки ухода на небольших просветах и так называемых промежутках не остается, в общем, достаточного количества древостоя. При данных рубках небольшими полосами не предусматривается осуществляемая на промежутках расчистка древостоя, причиняющая вред росту древостоя, а обязательство возобновления можно выполнить лишь внутри небольших пролетов тогда, когда древостой промежутков соответствует условиям, прописанным в законе.

По содержанию проект соответствует логике закона о лесе, логике, на основании которой делаются выводы о структуре действующего закона о лесе, особенно о статье 5 закона о лесе («останется достаточно жизнеспособного древостоя») и об уточняющих положениях на его основании. Согласно статье 7 указа Государственного совета об устойчивом уходе за лесом и его использовании, обязанность, обозначенная в пункте 1 статьи 8 закона о лесе для получения нового древостоя, возникает после проведения рубки ухода. Если после проведения рубки количество жизнеспособного древостоя ниже минимального количества древостоя, оставляемого при рубках ухода, то высадка нового древостоя экономически более целесообразна, чем очередное доращивание древостоя.

В отношении к пункту 1 главы 80 Конституции представленная поправка является уточнением, так как основания для принятия землевладельцем обязанности, будут обозначены в законе еще в более четкой форме, чем в настоящее время. Согласно пункту 1 главы 80 Конституции Президент республики, Государственный совет и министерство могут издавать указы на основании полномочий, прописанных в конституции и иных законах. В законе установлены основания для принятия обязательств и права личности, а также документы, которые на основании Конституции относятся к сфере закона.

Обязанность возобновления леса было изменено согласно пункту 2 статьи 5, когда для территории получают жизнеспособный саженец согласно главе 8. В пункте 3 новой статьи предложено установить таксацию древостоя, оставленного на территории, в том случае, если речь идет о засаженных саженцами территориях на делянке. Для внесения изменений согласно предложенному пункту 3 статьи 5 , если в делянку входит общая территория, на которой уже есть жизнеспособный молодняк согласно статье 8 , территория, которую сформировал молодняк, не считается при оценке количества древостоя на делянке. Исключение указывало бы на делянки, на которых в прежние годы осуществлялись рубки небольшими полосами. Пункт 4 данной статьи может

содержать полномочия на издание Указа, которые уточняются в настоящее время, учитывая способы выполнения различных рубок. Согласно пункту 4 данной статьи будут установлены более точные указы Государственного совета по достаточному качеству и количеству и распределению жизнеспособного древостоя, оставленного при рубках ухода, на разных участках страны и разных местах произрастания согласно метода выполнения рубки ухода. В связи изменением статьи изменился его заголовок для соответствия новому содержанию статьи.[182]

Как считают А.С.Исаев и Г.Н.Коровин, для реализации стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации и совершенствования лесного законодательства необходимо решить ряд задач законодательного и организационного плана.

1.Повысить правовой статус лесов как особого объекта, тесно связанного с землей и определяющего режим использования земель, на которых они произрастают. Возвратить леса в категорию недвижимого имущества с обязательной государственной регистрации сделок по лесам и ведением государственного лесного кадастра.

2.Обеспечить проведение лесоустройства в интересах государства, являющегося собственником лесов, по заказам государства и за счет средств государственного бюджета. Расширить функции лесоустройства и повысить его роль в разработке и реализации лесных планов на местном и региональном уровнях.

3.Включить разработку схем транспортного освоения лесных территорий в процесс долговременного лесного планирования на местном и региональном уровнях. Предусмотреть возможность развития дорожно-транспортной сети, предусмотренной долгосрочными лесными планами, за счет государственных инвестиций в лесной сектор.[183]

Термин "городские леса" является устойчивым в российском законодательстве и применяется на протяжении длительного периода времени.

Таким образом, основным признаком, определяющим отличие городских лесов от иных категорий и групп лесного фонда, является их расположение в границах населенных пунктов и, соответственно, принадлежность к категории земель населенных пунктов.

Правовое обеспечение охраны и использования городских лесов нельзя признать оптимальным и соответствующим их экологическому значению. Одно лишь отнесение в ст. 102 Лесного кодекса РФ городских лесов к защитным лесам не обеспечивает надлежащего режима их правовой охраны, поскольку не установлены конкретные виды разрешенного использования и требования к их охране.

Отсутствие в ЛК РФ правового режима охраны и использования городских лесов создает двойные риски: с одной стороны, риск ненадлежащей охраны

---

[182] См.: Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013).В соответствие с решением Парламента отменяются статьи 3, 4, 5 b, 6, 14 a, 16 a ja 17 закона о лесе (1093/1996) в том виде, в котором статья 3 частично, статьи 4 ja 5 b представлены в законе 822/2010,(….)статья 14 b представлена в законе 1478/2009 и статья 14 c представлена в законе 522/2004, а также добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

[183]См.: Исаев А.С. ;.Коровин Г.Н. Об основных целях совершенствования государственного лесоуправления и лесного хозяйства. http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=5890

городских лесов; с другой - риск их ненадлежащего использования. Поэтому в федеральном лесном законодательстве должны быть определены четкие подходы к охране и использованию городских лесов.[184]

Из анализа ст. 23 ЛК РФ можно сделать вывод о том, что городские леса - это леса, которые расположены на землях населенных пунктов в границах, определенных границей населенного пункта.

В соответствии со ст. 23 ЛК РФ, городские леса располагаются на территории населенных пунктов и подразделяются на лесничества и лесопарки. Однако при этом не решен вопрос о соотношении городских лесов с зелеными зонами, лесопарковыми зонами.[185]

Согласно п. 4 Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2009 г. N 1007, лесопарковые и зеленые зоны могут устанавливаться на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, на которых расположены леса, а также в городских и сельских поселениях, в которых расположены леса (за исключением городских лесов).

Правовой режим городских лесов кардинально отличается от режима земель населенных пунктов, занятых иными объектами. Генеральные планы городских и сельских поселений, городских округов распространяются на территории муниципальных образований, в состав которых входят и населенные пункты.

Применительно к городским лесам в утверждаемой части генерального плана должна быть отражена существующая функциональная зона городских лесов, которая не может быть изменена только путем принятия или изменения генерального плана муниципального образования. В противном случае принятый генеральный план, изменяющий в одностороннем порядке границы или вид функциональной зоны городского леса, может быть отменен в судебном порядке.[186]

Отнесение городских лесов к территориям общего пользования не противоречит действующему законодательству, однако сужает возможности органов местного самоуправления по ограниченному использованию городских лесов.

К основным видам разрешенного использования лесов, расположенных на землях населенных пунктов, относятся: выборочные рубки в целях устранения погибших и поврежденных лесных насаждений; отдых и туризм граждан.

В определенных случаях городские леса могут находиться и в федеральной собственности. Это связано с тем, что на некоторые земельные участки, занятые городскими лесами, было зарегистрировано право государственной собственности Российской Федерации. Данная ситуация возможна ввиду того, что изначально такие леса были расположены на землях лесного фонда, однако впоследствии были включены в границы поселений (населенных пунктов). При этом земли изменили свой правовой режим с земель лесного фонда на земли

---

[184]См.: Кичигин Н.В. Городские леса: режим охраны и использования .//Журнал российского права", 2011, N 6

[185]См.: Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2010.

[186] См.: Гершанок Л. Надзор за исполнением законодательства о городских лесах // Законность. 2007. N 6.

населенных пунктов. Соответственно, леса, расположенные на таких землях, приобретают правовой режим городских лесов.

Полномочиями по охране и использованию городских лесов наделены органы местного самоуправления поселений и городских округов. Поэтому органы местного самоуправления обязаны расходовать средства местного бюджета на охрану лесов, находящихся в неразграниченной государственной или федеральной собственности. При этом государство не компенсирует эти затраты муниципалитетам.

Согласно ст. 19 ЛК РФ 1997 г. формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений, устанавливались федеральным законом.

3.2.2. Правовой статус особо охраняемых лесов и участков леса

В условиях обострения экологических проблем и, в частности, проблем, связанных с использованием лесосырьевых, минеральных и топливно-энергетических ресурсов, следствием которого является нарушение и деградация природных экосистем на больших территориях и акваториях, становится очевидной необходимость сохранения уникальных участков земной поверхности и акваторий. Ответной реакцией на тотальное использование природных ресурсов явилось создание сети особо охраняемых природных территорий (ООПТ) на различных уровнях, от регионального до международного. Формирующиеся системы должны выполнять роль экологического каркаса, а отдельные ООПТ — роль своеобразных ядер, позволяющих сохранять в естественном состоянии наиболее ценные природные комплексы, а также способствовать успешному восстановлению экосистем, подверженных антропогенным воздействиям.[187]

Особо охраняемые природные территории — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны [Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», 1995]. В соответствии с резолюцией 19-й сессии Генеральной Ассамблеи IUCN, состоявшейся в январе 1994 года в Буэнос-Айресе (Аргентина) «... Охраняемой территорией (акваторией) называется участок суши и/или водное пространство, предназначенные для сохранения биологического разнообразия, природных ресурсов, уникальных естественных и культурных компонентов природных комплексов и обеспеченные законодательной или иной эффективной защитой».

Охраняемые природные территории являются одним из ключевых инструментов сохранения крупных экосистем и поддержания стабильности природных условий в масштабах регионов. В условиях фрагментации ландшафтов из-за строительства линейных сооружений (дорог, линий электропередач трубопроводов и т.п.), расширения сельхозугодий, разработки

[187] См.: Особо охраняемые природные территории России http://www.protown.ru/information/hide/2647.html

новых месторождений взятые под охрану природные территории становятся последним пристанищем для многих видов животных и растений, которым в противном случае грозит полное исчезновение. На особо охраняемых природных территориях природные комплексы сохраняются в целом, со всей сложностью и многообразием их экологической структуры.[188]

В России был принят Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"[189]

В 2010 году на 10-й Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии в Нагое (Япония) страны взяли на себя обязательство по увеличению площади охраняемых природных территорий к 2020 году. Под охрану с целью сохранения природных комплексов должно быть взято не менее 17% сухопутной территории стран и 10% морской акватории (включая акватории, на которые не распространяется национальная юрисдикция).

Площадь особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в России на 2014 год составила около 12% от общей площади страны. Система ООПТ в России представлена 247 федеральными территориями (102 заповедника, 46 национальных парков, 71 федеральный заказник, 28 федеральных памятник природы) и более 12000 ООПТ регионального значения различных категорий.
Законодательное регулирование деятельности ООПТ в России обеспечивается Федеральным законом №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (принят Государственной Думой Российской Федерации 15 февраля 1995 года).[190]

Особо охраняемые природные территории (ООПТ) предназначены для сохранения типичных и уникальных природных ландшафтов, разнообразия животного и растительного мира, охраны объектов природного и культурного наследия. Полностью или частично изъятые из хозяйственного использования, они имеют режим особой охраны, а на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.[191]

Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р) рассматривает создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима в числе основных направлений государственной экологической политики. В соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” различают следующие основные категории указанных территорий:

– государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
– национальные парки;
– природные парки;

---

[188] См.: Охраняемые природные территории. http://www.wwf.ru/about/what_we_do/reserves

[189] Федеральный закон от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 12, ст. 1024; 2005, N 1, ст. 25; N 19, ст. 1752; 2006, N 50, ст. 5279; 2007, N 13, ст. 1464; N 21, ст. 2455; 2008, N 29, ст. 3418; N 30, ст. 3616; N 49, ст. 5742, 5748; 2009, N 1, ст. 17; 2011, N 30, ст. 4567, 4590; N 48, ст. 6732; N 49, ст. 7043; 2012, N 26, ст. 3446)

[190] См.: Особо охраняемые природные территории. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации http://www.zapoved.ru/

[191] См.:"Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"(постатейный) (Антонова С.Л., Белозеров А.Н.) Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2011

– государственные природные заказники;
– памятники природы;
– дендрологические парки и ботанические сады;
– лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства и др.).[192]

Создание и обеспечение эффективного функционирования системы особо охраняемых природных территорий является важнейшим инструментом выполнения Конвенции о биологическом разнообразии[193], ратифицированной Россией 17 февраля 1995 года. К числу основных международных договоров и программ, касающихся особо охраняемых природных территорий России, относятся:

– Конвенция о водно-болотных угодьях[194], имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц;
– Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия;[195]
– двусторонние (трехсторонние) соглашения о создании и функционировании особо охраняемых природных территорий, примыкающих к государственной границе.

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, подписана в 1971 г. в г. Рамсар (Иран), в настоящее время к ней присоединилось более 100 государств.[196]

Общая площадь объектов Рамсарского списка на территории Российской Федерации составляет 11,411 млн. га (или 0,67% площади России), в том числе в пределах особо охраняемых природных территорий – около 5,3 млн. га (подробно о водно-болотных угодьях международного значения Российской Федерации[197]

Отдельной формой международных договоров, касающихся особо охраняемых природных территорий, являются двусторонние (трехсторонние) соглашения о создании и функционировании указанных территорий, примыкающих к государственной границе.

На сегодняшний день на территории Российской Федерации действуют:

– Соглашение между Правительством СССР и Правительством Финляндской Республики от 26 октября 1989 г., предусматривающее создание международного природного резервата “Дружба” на границе этих стран. В развитие Соглашения в состав этой международной особо охраняемой

[192] См.: Охраняемые природные территории. http://www.wwf.ru/about/what_we_do/reserves
[193] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml
[194] См.: Рамсарская конвенция (англ. The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat) полное название: Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, была принята в феврале 1971 года в г. Рамсар (Иран), впоследствии были внесены поправки 1987 г. Реджайна, Саскачеван, Канада.
[195] http://nasledie.org.ru/legalbase/konvencziya-ob-ohrane-vsemirnogo-kulturnogo-i-prirodnogo-naslediya
[196] См.: Сущность и типы особо охраняемых природных территорий. http://biofile.ru/geo/13751.html
[197] См.: Государственный доклад “О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2002 году”, с. 140–141).

природной территории распоряжением Совета Министров РСФСР от 18 сентября 1991 г. включен государственный заповедник “Костомукшский” (Республика Карелия). Есть соглашения с Монголией и Китаем.

По состоянию на 1 января 2013 года в Карелии насчитывается 147 особо охраняемых природных территорий общей площадью 874,1 тысячи гектаров, что составляет 4,8 % от площади республики. Следует отметить, что площадь существующих ООПТ Карелии – одна из самых маленьких на Северо-Западе России. Например, в соседней Вологодской области площадь ООПТ – 5,4 %, в Ленинградской области – 5,7 %, в Архангельской - 7,3 %.

На территории Карелии расположены 9 ООПТ федерального значения: 3 государственных природных заповедника - «Костомукшский», «Кивач», часть территории заповедника «Кандалакшский», расположенного в Мурманской области; 3 национальных парка - «Паанаярви», «Водлозерский» (карельская часть, большая часть территории парка находится в Архангельской области) и «Калевальский», 2 зоологических заказника – «Кижский» и «Олонецкий», санаторно-курортные леса «Марциальные воды». Общая площадь федеральных ООПТ составляет 453,7 тысячи гектаров, или 2,5 % от площади республики. Сеть ООПТ регионального значения Карелии включает 138 особо охраняемых природных территорий общей площадью 420,4 тысячи гектаров, что составляет 2,3 % от площади республики, в том числе: 1 природный парк; 30 заказников, из них: комплексные (ландшафтные) – 14, комплексные (морские) – 1, ботанические – 11, гидрологические – 4 шт.; 104 памятника природы, из них: болотные – 65, ботанические – 19, геологические – 10, гидрологические – 8, ландшафтный – 2; охранные зоны ООПТ федерального значения – 3.[198]

К началу 2013 года общая площадь малонарушенных лесов Карелии составила 1758,9 тысячи гектаров, или 9,7% всей площади республики, включая акватории заливов Белого моря, Ладожского и Онежского озер. Из общей площади малонарушенных лесов Карелии в существующие особо охраняемые природные территории включены только 398,7 тысячи гектаров, что составляет 2,2% от площади республики и 2,7% от площади регионального лесфонда. В отношении 129,9 тысячи гектаров достигнуты соглашения с арендаторами о моратории на заготовку древесины на этих территориях, что составляет 0,7% от площади Карелии и 0,9% ее лесфонда. Таким образом, более 1,2 миллиона гектаров малонарушенных лесов республики являются практически беззащитными перед угрозой промышленного освоения. С 2007 года, согласно «Градостроительному Кодексу РФ», в Республике Карелия утверждена и реализуется «Схема территориального планирования Республики Карелия» (утв. Постановлением Правительства РК от 6 июля 2007 г. №102-П, с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Республики Карелия от 22.03.2012 № 89-П). Согласно действующей редакции «Схемы…», в республике планируется создать 58 ООПТ регионального значения. Также на территории Республики Карелия планируется создание ООПТ федерального уровня - национального парка «Ладожские шхеры» (согласно «Концепции развития системы ООПТ федерального значения на период до 2020 г.», принята 22.12.2011). Общая площадь планируемых ООПТ составляет 1601,1 тысяч га,

[198]См.: Сеть особо охраняемых природных территорий Карелии: текущая ситуация и перспективы развития. Под охраной менее 5 процентов. Лесной портал Карелии. http://www.forest-karelia.ru/?id=690

что составляет 8,9 % от площади республики. Однако даже этой цифры не будет достаточно, поскольку по международным соглашениям по сохранению биоразнообразия Россия обязалась сохранить не менее 17 % наземных экосистем в различных природно-климатических условиях.[199]

В процессе реализации «Схемы…» уже созданы 3 ООПТ регионального значения:

* в 2008 г. - комплексный (ландшафтный) заказник регионального значения «Войница» в Калевальском районе, общей площадью 8,3 тысячи гектаров,

* в 2009 г. - комплексный (ландшафтный) заказник «Сыроватка» в Кемском районе, общей площадью 31,3 тыс. га.

* в 2011 г. – памятник природы «Воттоваара» в Муезерском районе, общей площадью 1,6 тысячи гектаров

За 2012 г. не создано ни одной новой ООПТ, но идет процесс создания памятника природы «Куми-порог» в Калевальском районе и Кемской части ландшафтного заказника «Гридино». К концу 2012 года обе планируемые ООПТ успешно прошли государственную экологическую экспертизу.

Между тем 16 планируемых ООПТ расположены в не арендованном лесном фонде. Их суммарная площадь составляет 678 тысяч гектаров, или 42,1 % от площади всех планируемых ООПТ. 15 планируемых ООПТ Карелии находятся под добровольным мораторием: арендатор лесного фонда не ведет и не планирует вести лесозаготовки. Суммарная площадь 117,4 тысячи гектаров, это 7,3 % от площади всех планируемых ООПТ. Территории еще 11 планируемых ООПТ частично находятся под добровольным мораторием на лесозаготовительную деятельность. Их суммарная площадь - 295 тысяч гектаров, это 18,3 % от площади всех планируемых ООПТ.[200]

Анализ распределения площади планируемых согласно «Схеме…» и существующих ООПТ по территории республики показывает, что в Карелии можно выделить группу районов-лидеров, в которых планируется увеличить площадь ООПТ свыше 20 % от территории соответствующих районов: Кемский, Лахденпохский, Лоухский, Пудожский, Сортавальский районы и Костомукшский городской округ. Это отражает сложившуюся в результате хозяйственной деятельности неравномерность распределения ценных с точки зрения охраны природы территорий в Республике Карелия. Показательным является пример Костомукшского городского округа: более 35 % территории данного округа занимают существующие ООПТ, при этом округ имеет одни из лучших показателей в республике (в частности - по численности и приросту населения). Пример Костомукшского городского округа подтверждает известный тезис о том, что развитие регионов должно базироваться на двух равноценных составляющих: устойчивой экономике и благоприятной окружающей среде.[201]

---

[199] См.: Перспективы развития в Карелии сети особо охраняемых природных территорий обсудит Общественный экологический совет.арелия официальная. http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2012/02/0210_02.html

[200] См.: Сеть особо охраняемых природных территорий Карелии: текущая ситуация и перспективы развития. Под охраной менее 5 процентов. Лесной портал Карелии. http://www.forest-karelia.ru/?id=690

[201] См.: Пилипенко Е., Перспективы развития в Карелии сети особо охраняемых природных территорий обсудит Общественный экологический совет Карелия официальная. http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2012/02/0210_02.html

По мнению специалистов. Положения нового Лесного кодекса РФ не передают всей специфики защиты особо охраняемых природных территориях и заповедных лесных участках.

Научными специалистами и общественностью предлагается в России добавить в Лесной кодекс следующие положения по ведению лесного хозяйства на особо охраняемых природных территориях и заповедных лесных участках.[202]

1. Действие данной статьи распространяется на леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, на леса, расположенные на землях лесного фонда в границах особо охраняемых природных территорий, и на заповедные лесные участки.
2. Ведение лесного хозяйства в лесах, перечисленных в п. 1, осуществляется на основании настоящего Кодекса и законодательства об особо охраняемых природных территориях.
3. В лесах государственных природных заповедников (за исключением биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников) и памятников природы допускаются только прочие рубки, предусмотренные их режимом.
4. В лесах национальных и природных парков допускаются только санитарные рубки, прочие рубки, рубки формирования ландшафта и рубки ухода за лесными культурами, если их проведение предусмотрено режимом данной особо охраняемой природной территории.
5. В лесах остальных категорий особо охраняемых природных территорий, лесах охранных зон всех категорий особо охраняемых природных территорий, а также в лесах биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников допускаются рубки промежуточного пользования и прочие рубки, если их проведение предусмотрено режимом данных особо охраняемых природных территорий.
6. В лесах особо охраняемых природных территорий, кроме биосферных полигонов, запрещается использование для охраны и защиты лесов химических препаратов, в том числе в опытных и научных целях.
7. Порядок проведения рубок промежуточного пользования и прочих рубок в лесах национальных парков и государственных природных заповедников устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правовое регулирование в области использования, охраны и воспроизводства лесов по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.
8. В лесах заповедных лесных участков запрещаются:

•рубки главного и промежуточного пользования;
•побочное лесопользование и заготовка второстепенных лесных ресурсов;
•использование для охраны и защиты лесов химических препаратов, в том числе в опытных и научных целях.

Особенности рубок в эксплуатационных лесах выражается в следующем.

[202] См.: Смирнов А.В.Карьеры: конец карьере (Изменения в лесном законодательстве) http://www.riskovik.com/journal/stat/n10/izmenenija-lesnoj-zakon/[01.08.2013]

1. Лесопользователь или собственник леса обязан обеспечить возобновление леса хозяйственно ценными древесными породами в течение трех лет после окончания рубки, если иное не предусматривается настоящим Кодексом и другими федеральными законами.
2. Лесопользователь или собственник леса обязан обеспечить проведение ухода за лесом до достижения этим лесом 30-летнего возраста, за исключением:
•насаждений, не требующих проведения ухода для достижения ими необходимых состава и структуры;
•насаждений, удаленных более чем на 20 км от ближайшей дороги общего пользования;
•насаждений, за оборот рубки не способных без коренного искусственного улучшения лесорастительных условий обеспечить прирост древесины в размере более 1 м3/га;
•насаждений, в которых проведение ухода за молодняками ограничено в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами.
3. Лесопользователь, ведущий лесное хозяйство, имеет
право в пределах отведенных лесосек оставлять «на корню» по своему усмотрению:
•неэксплуатационные участки (участки древостоя, заготовка древесины в которых не является рентабельной), вне зависимости от того, выделены они в отдельный выдел на планах насаждений или нет;
•отдельно стоящие деревья и группы деревьев, если их оставление «на корню» связано с мерами по сохранению биологического разнообразия, мерами по регулированию уровня грунтовых вод или мерами по сохранению лесной
среды и защите возобновления хозяйственно ценных пород деревьев, указанными в Лесной декларации.
4. При проведении сплошных рубок максимальная площадь лесосеки одного года должна составлять не более 25 га при ширине лесосеки не более 250 м. Рубка примыкающих по любой из сторон лесосеки древостоев может начинаться только после перевода данной лесосеки в категорию хозяй-
ственно ценных молодняков. При проведении постепенных и выборочных рубок максимальная площадь лесосеки и сроки примыкания лесосек
не ограничиваются.

Считается, что финский законопроект «Закона о лесе» окажет положительное влияние на биоразнообразие на огромных территориях. Самые важные положительные изменения связаны с отменой обязанности получения нового древостоя на дренированных редколесных торфяниках, с выращиванием разновозрастного леса и с поправками, разрешающими выбор древесной породы.

Представленная отмена обязанности возобновления на дренированных редколесных торфяниках с точки зрения производства древесины улучшила бы ситуацию на некоторых типах болот и с растительностью, произрастающей на них. Отмена обязательств получения нового древостоя на этих территориях сделало бы возможным то, что первоначальная растительность болот начинала бы рост, образовав территорию с редкой растительностью, не входящую в территорию активного лесного хозяйства. Как считают специалисты, кроме возобновления болотной среды, отказ от мелиорации улучшит, например,

условия проживания белой куропатки. Отказ от обязанности возобновления касается более сотни тысяч гектаров площади болот особенно на дренированых территориях Северной Финляндии. Проект не устанавливает обязанность возобновления для территорий, на которых на основании плана, одобренного государственным органом или региональным центром, предположительно находятся изначально открытое или редколесное болото или территория природного наследования. Проект способствует использованию разновозрастного леса для нужд в хозяйственных целях, направленного не на рынок. Предложенные изменения выращивания разновозрастного леса дали бы новые возможности также для многоцелевого использования за счет ухода за лесами. Выращивание разновозрастного леса повлияет положительно на виды лесов, многослойного или с покровом. Кроме этого, сдвиг возрастной границы перехода от одновозрастного леса к разновозрастному способствует формированию гнилой древесины, важной для некоторых видов живых организмов. [203]

При разработки проекта закона специалисты имели ввиду, что более обширный выбор древесной породы увеличит количество лиственных деревьев и тем самым смешанных лесов. Кроме этого, согласно проекту обязанность возобновления с предложенным ограничением по времени будет стимулировать выращивание быстрорастущего лиственного леса, смешанного с хвойными деревьями. Увеличение доли лиственного леса способствовало бы увеличению биоразнообразия и растительности адаптироваться в условиях меняющегося климата. Отмена критериев возраста и диаметра рубок возобновления сделает возможным выращивание леса в более короткие сроки, по сравнению с настоящим. Наверно справедливо отмечают специалисты, что отмена упорядочевания все же не изменит возрастное строение леса, так как критерии возраста и диаметра действующего закона о лесе редко ограничивают в настоящее время роста по экономическим причинам. Кроме этого, у отмены критериев возраста и диаметра лишь незначительно повлияло точки зрения биоразнообразия на количество самых ценных, старых лесов, так как в рамках действующего постановления их можно вырубать. Кроме этого, в проекте предложено, что осуществление рубок ухода не производится согласно действующим постановлениям с помощью нижнего прореживания или удаления древостоя, находящегося ниже маячного дерева. Лесовладельцы могут продлить цикл роста леса за счет рубок ухода, осуществляемых с помощью верхнего прореживания, и последствия данного изменения будут противоположны последствиям отмены критериев возраста и диаметра. Кроме этого, верхние прореживания могут способствовать по лесозаготовительным и техническим причинам формированию большего количества гнилой древесины, важной для некоторых лесных видов, чем нижнее прореживание в течение долгого времени. Кроме этого, верхнее прореживание дольше поддерживает лесной покров леса.[204]

---

[203] См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

[204] См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

В финском проекте особо важные природные биотопы[205] определены как небольшие или с экономической точки зрения незначительные. В обоснованиях действующего закона о лесе доказано, что особо важные природные биотопы по большей части небольшие по размерам, но данными являются лишь суходольные лесные островки. Поправка может уменьшить площадь более крупных объектов, прописанных в статье 10 действующего закона о лесе. Проект все же на практике не вызовет в настоящее время значительных изменений, так как объекты считаются в общем и в настоящее время небольшими по размерам. Объекты с точки лесного хозяйства являются значимыми природными объектами, такие как роща, пышные глухие леса и территории, прилежащие к небольшим водоемам. С другой стороны в проекте разрешены к осуществлению осторожные мероприятия, при проведении которых можно сохранить важные характеристики биотопов и уменьшить экономические потери, вызванными ограничениями использования биотопов. Вследствие выдачи разрешения на обработку площадь, в которую входят особо важные биотопы, должна увеличиться, так как площадь территории сравнивается с экономическими потерями. Кроме этого, лесовладельцы буду добровольно сохранять биоразнообразие на больших территориях вокруг объекта, что улучшит сохранность свойственных биотопу характеристик.[206]

В проекте предложено добавить в закон о лесе хвощевые болота, морошковые болота, родниковые болота, а также топи на территории провинции Лаппи в один ряд с нынешними природными биотопами. Сплошное родниковое болото причислено частично уже к объектам статьи 10 действующего закона о лесе, так как они находятся в прямой близости к родникам. Хвощевое лесное болото причислено к находящимся под особой угрозой вымирания видам природы и морошковое и родниковое болото к поставленным под угрозу исчезновения объектам.

Представленные в проекте поправки способствуют сохранению объектов статьи 10 закона о лесе благодаря уменьшению валок, осуществленных с нанесением повреждений, на вышеперечисленных объектах. Данные валки можно осуществлять в ситуациях, в которых лесовладелец извещен об особо важном биотопе согласно закону о лесе, а рабочий не обязан владеть данной информацией. В проекте представлены по сравнению с действующим законодательством более подробные характеристики биотопов. Кроме этого, для достижения вышеперечисленной цели в проекте установлено обязательство уведомления регионального лесного центра об особо важном биотопе, если данный объект находится на территории подготовки к рубке согласно извещении о лесопользовании или на близлежащих к ней территориях. Кроме этого, проект содержит правило о том, что региональный центр обязан выдать предварительную информацию об особо важном биотопе бесплатно согласно закону о лесе.

---

[205]Особо охраняемые природные территории (ООПТ) — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

[206]См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

В финском проекте «Закона о лесе» есть § 2 , который называется «Область применения»[207]. В пункт 1 пункта 1 статьи 2 действующего «Закона о лесе» предложено внести поправки о том, что кроме заповедных территорий, выделенные на основании закона об охране природы, закон о лесе не распространяется на территории, приобретенные для государственной цели создания заповедника или на иные государственные территории, на которых осуществляется уход согласно приказу об охране к назначению охраны природы на вырубленных территориях или на иных государственных землях, за которыми осуществляется уход согласно решению об охране государственного органа, администрирующего государственную землю или землю Лесного центра. Кроме этого, часть 2 данной статьи была перемещена в пункт 6 части 1 таким образом, что закон о лесе не распространяется на территорию генерального плана для рекреационного использования. Таким же образом действующий пункт 6 статьи стал пунктом 5. В п. 1 данной статьи добавлен также новый пункт 7, согласно которому закон о лесе не распространяется на территориях мишеней сектора обстрела вооруженных сил. Данные территории занимают около десяти тысяч гектаров. Устранение территорий, обозначенных для рекреативного использования, из области применения закона о лесе обосновано тем, что на данных территориях не проводятся мероприятия по уходу за лесом и его использованию в связи лесоэкономическими причинами. Кроме этого, с помощью поправок можно уменьшить количество ситуаций, при которых закон о лесе и закон о строительстве и использовании земли (132/1999) применяются параллельно. Территории рекриации, находящиеся в генеральных планах, занимают около 100000 гектар.[208]

Государственные территории в природозащитных целях обычно становятся заповедными территориями, которые официально не учреждены по поручению Государственного совета или Министерства окружающей среды. Об охране данных территорий уже ранее принято особое решение, касающееся национальной программы по охране территорий, сети Natura 2000 или например схем. Достижением природоохранной цели можно считать мероприятия, при которых данная территория перешла из защитных территорий Лесной службы Финляндии на баланс отвечающей единицы. Лесная служба Финляндии по своему усмотрению охраняла ранее практически 685 000 гектаров лесов, находящихся в распоряжении лесного хозяйства, в которые входили объекты охранной программы, защитные леса и другие охраняемые объекты.

Лесная служба Финляндии, являясь коммерческим предприятием, подчиняющимся Министерству сельского и лесного хозяйства, выполняет меры по уходу за государственной лесной собственностью. В распоряжении Лесной службы Финляндии находятся хозяйственные леса, национальные парки, а также береговые территории и участки, запланированные под береговую застройку. Под должностным лицом, управляющим государственной землей, подразумевается в данном случае государственные ведомства и учреждения,

[207]См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

[208] См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

такие как Лесная служба Финляндии. Часто является нецелесообразным рассматривать существующие или будущие защитные зоны с точки зрения использования лесного хозяйства, и на территориях совершаются часто мероприятия по восстановлению, отличающиеся от обычной обработки леса.

Как выше было утверждено (пункт 4 Зависимость от остальных проектов) у проекта правительства, как закона об устранении ущерба, причиненного лесу, была цель привязать его выполнение к таким лесным территориям, на которые распространяется закон о лесе. Так как закон о лесе не распространяется на выше перечисленные заповедные и территории, устанавливаемые решением о защите, закон об устранении ущерба, причиненного леса, не применим к указанным выше территориям. На особо важные биотопы, обозначенные в статье 10 закона о лесе, будет распространяться в дальнейшем закон о предотвращении ущерба, причиненного лесе, также как в настоящее время распространяется закон о защите грибов и насекомых, так как на данных биотопах действует закон о лесе.

В статью об области применения представлен на добавление один момент, который уточняет закон об устранении ущерба, причиняемого лесу, и главные обязательства закона о лесе. На практике, например на особо важных биотопах согласно статье 10 закона о лесе, ограничения закона о лесе могут привести к тому, что возникнет угроза распространения повреждений лесу, если просто соблюдать обязательства закона о лесе. Например, ограничения деятельности, прописанные в моменте 4 статьи 10 b предложенного закона, могут привести к увеличению ущерба лесу в непредвиденных ситуациях. Согласно предложенному пункту 3 при несоблюдении закона поврежденные деревья нужно вырубить так, как прописано в законе о предотвращении причинения ущерба лесу.

Согласно пункту 4 статьи 2 закона об устранении ущерба, причиненного лесу, под поврежденными деревьями подразумеваются сосны или ели. Вследствие повреждений деревьев при дальнейшем воздействии причины ущерба повреждения могут увеличиться и нанести ущерб рядом стоящим деревьям.

Более того, согласно статье 6 закона об устранении ущерба, причиненного лесу, на гектаре может быть не менее 10 кубометров поврежденные еловые деревья, и они должны быть менее 10 сантиметров в диаметре нижнего отреза, чтобы обязательство по валке деревьев было бы актуальным. К повреждению деревьев может привести, например, буря. Данное постановление не затронуло мертвые или живые деревья на особо важных биотопах, и сухостои, и гнилые деревья, так как они не считаются поврежденными деревьями, о которых идет речь в законе об устранении ущерба, причиненному лесу. Содержание п. 3 статьи 2 действующего закона о лесе будет утверждено без внесения поправок в п. 2.[209]

Предложенные поправки к области применения закона способствуют сохранению разнообразия природы и описывают современные практикуемые способы. В проекте закон о лесе не распространяется на государственные территории, приобретенные для защиты природы, или на иные

[209]См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

государственные земли, на которых осуществляются мероприятия по уходу согласно решению об охране, выданного государственным органом, отвечающим за данную землю, или Лесной службой Финляндии. Поправка создала возможность для особой обработки будущих защитных зон, целью которых будет увеличение особой природной ценности объектов. Закон о лесе также не распространяется на территории генеральных планов для рекреативного использования, при обработке которых принимается во внимание цель их использования.[210]

Считается, что проект может положительно влиять на водоемы, так как отмена обязанностей возобновления на дренированных редколесных торфяниках в лесном хозяйстве уменьшит последствия мелиорации и накопление в водоемах питательных элементов и минеральных веществ. Кроме этого, увеличение выращивания разновозрастного леса и увеличение рубок ухода с помощью верхнего прореживания уменьшат количество рубок возобновления и тем самым необходимость обработки земли и попадания питательных элементов и минеральных веществ в водоемы. С другой стороны, отмена критериев возраста и диаметра для рубок возобновления может действовать отрицательно, если отмена повлияет значительно на время роста. Хотя, как считают разработчики, это все же маловероятно. С точки зрения углеродного баланса и связывания углерода считается, что проект не имеет значительных последствий. Выращивание разновозрастного леса положительно сказывается на углеродный баланс лесов, но отмена критериев возраста и диаметра, способствующие сокращению времени роста, уменьшит углеродный запас лесов и почвы. О климатических последствиях отмены обязанности возобновления на дренированных редколесных торфяниках нет данных исследования.[211]

В рамках мероприятий Международного лесного форума «Лес и человек» состоявшегося в начале ноября 2012 года, прошла презентация Прогноза развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. Прогноз является исследованием современного состояния лесного сектора Российской Федерации, которое подготовлено независимыми экспертами при поддержке ФАО и Рослесхоза. В работе участвовало более 30 экспертов из разных областей лесного хозяйства, промышленности, экономики и законодательства. По мнению участников форума, данное исследование будет способствовать выработке обоснованных решений в области лесной политики и экономики. Оно направлено на повышение открытости, прозрачности и инвестиционной привлекательности российского лесного сектора для национальных и международных инвесторов. Основной целью прогноза является объективная и независимая экспертная оценка современного состояния лесного сектора Российской Федерации и возможных путей его развития на ближайшую перспективу до 2030 года. Участие федеральных органов власти выразилось в инициации и поощрении независимого проекта, представительстве в

[210]См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

[211]См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

наблюдательном совете и предоставлении всех необходимых ресурсов и статистических данных. Прогноз анализирует основные системные проблемы лесного сектора в стране и предлагает пути их решения. Исследование призвано помочь политикам в принятии информированных решений. Оно направлено на повышение открытости, прозрачности и инвестиционной привлекательности российского лесного сектора для отечественных и зарубежных инвесторов. Концепция разработки прогноза построена на сопоставлении спроса и предложения на лесные ресурсы. В этом методология прогноза принципиально отличается от подходов, реализованных в «Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации» до 2020 года (Приказ Минпромторга, 2008) и в проекте Государственной программы развития лесного хозяйства до 2020 года (Рослесхоз, 2012а), где прогнозы построены только исходя из оценки предложения. Объективная трудность заключалась в отсутствии в Российской Федерации мониторинга спроса на лесопродукцию на внутреннем и внешних рынках. Трудность была преодолена путем экспертных оценок, которые, однако, не могут заменить систематические и целенаправленные исследования. Доклад рекомендует создание в России официальной структуры по мониторингу, прогнозированию и стимулированию спроса на лесопродукцию. [212]

В разделе «Воспроизводство, охрана и защита лесов» в «Прогнозе развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года»[213] в области воспроизводства, охраны и защиты лесов инерционный сценарий решает традиционные задачи: укрепление службы охраны лесов от пожаров, вредителей, болезней и нарушений. Умеренный сценарий предполагает не просто сохранение, а качественное улучшение ресурсов, переход к устойчивому управлению. Главный упор делается на предотвращение нежелательной смены пород и сбалансирование способов рубок и лесовосстановления. Рекомендуются следующие параметры возобновления в среднем по Российской Федерации, в процентах к площади лесовосстановления:(1) выборочные рубки – 23%; (2) сохранение подроста – до 20%; (3) лесные культуры – 43%; (4) естественное заращивание – 13.3%; (5) уход за молодняками – 200%. Умеренный сценарий развивается при существующем пространственном размещении. При этом 2/3 лесозаготовок размещаются в многолесных районах, где проживает треть населения страны. Инновационный сценарий предполагает пространственно-структурную перестройку лесных отраслей. Следует вернуть утерянные позиции лесного сектора в малолесных и среднелесных районах России. Здесь находится треть лесных ресурсов и проживает две трети населения (потребителей) страны. Следует в первую очередь использовать недоиспользованный годичный прирост в этом регионе в размере 255 млн м.3. Для этого рекомендуется удвоить существующий объем заготовки древесины к 2020 году, а затем утроить к 2030 году. При этом будет использована лишь половина недоиспользуемого прироста. Расширение глубокой переработки и производства древесной энергии откроет возможности для расширения сбыта

[212] См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года http://mail.komikz.ru/news/economy/?id=8429

[213]См.:Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года http://sbo-paper.ru/analytics/researches/FAO_2012/

древесины от рубок ухода и замены низкотоварных древостоев высокотоварными. Удельный вес лесных культур по стране возрастет до 50%. Юристам рекомендуется пересмотреть нормативно-правовые акты, запрещающие своевременное обновление и реконструкцию лесов в малолесных и среднелесных регионах.[214]

Параграф 10 финский «Закон о лесе» имеет название «Сохранение многообразия и особо важные биотопы». Биото́п (от греч. βίος — жизнь и τόπος — место) — относительно однородный по абиотическим факторам среды участок геопространства (суши или водоёма), занятый определённым биоценозом.[215] Характерный для данного биотопа комплекс условий определяет видовой состав обитающих здесь организмов. Таким образом, в наиболее общем смысле биотоп является небиотической частью биогеоценоза (экосистемы)[216]. В более узком смысле, по отношению к зооценозу, в термин включают и характерный для него тип растительности (фитоценоз), т. е. рассматривается как среда существования зооценоза. Биотопы объединяют в биохоры, которые в свою очередь объединяются в биоциклы (жизненные области) — основные части биосферы: суша, море и внутренние водоёмы.

Биоциклы, или жизненные области, три самых крупных подразделения биосферы: суша, море и внутренние водоёмы. Каждый биоцикл подразделяется на биохоры, включающие значительное число биотопов. Например, биотопы песчаных, глинистых и каменистых пустынь объединяются в биохор пустынь, который вместе с биохорами лесов, степей и др. составляет биоцикл суши. Термин биологические циклы употребляется в экологии в ином значении.[217]

Согласно пункту 1 статьи 10 действующего закона о лесе необходимо проводить мероприятия ухода за лесом и его использовании так, чтобы сохранялись общие предпосылки для сохранениея биотопов, которым свойственно биоразнообразие леса. В п. 2 данной статьи указаны особо важные биотопы с точки зрения лесного разнообразия. Данный п. 2 дополняет п. 3, согласно которому, если обозначенные в п. 2 биотопы являются естественными или близкими к естественным, а также сильно отличаются от остальной лесной среды, мероприятия по уходу за биотопами и их использованию необходимо проводить способом, способствующим сохранению характерных черт биотопов. Пункт 4 данной статьи содержит положение о полномочиях.

Целью проекта является разъяснение и уточнение характерных черт особо важных биотопов, указанных в законе о лесе, посредством того, что в перечень биотопов добавлены характерные черты биотопов с точки зрения распознавания и особой природной ценности. В проекте пересмотрен список особо важных биотопов и разрешенных мероприятий. Кроме настоящих объектов представлены новые особо важные биотопы, такие как родниковые болота, относящиеся к травянистым болотам, и морошковое и лесное

---

[214] См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года http://mail.komikz.ru/news/economy/?id=8429

[215] Биотоп // Биологический энциклопедический словарь / глав. ред. М. С. Гиляров. — М.: Советская энциклопедия, 1986. — С. 71

[216] См.: Шилов И. А. Экология. — М.: Высшая школа, 1997. — С. 374.

[217] См.: Гептнер В. Г., Общая зоогеография, М. —Л., 1936; Наумов Н. П., Экология животных, М., 1955; Вернадский В. И., Химическое строение биосферы Земли и её окружения, М., 1965; Ecological animal geography, N. Y., 1951.

хвощовое болото, относящиеся к истинным болотам. Кроме этого, топи на территории провинции Лаппи также входят в это число.[218]

С позиции обеспечения сохранности особо важных биотопов и обеспечения защиты права заготовителя леса и специалиста по планированию территории рубки важно, что в законе о лесе особо важные биотопы определены наиболее подробно и однозначно. Большая часть лесных нарушений, относящихся к объектам статьи 10 действующего закона о лесе, на основании исследований производятся неумышленно, так что, кроме усиления защищенности права лиц, описание определений обеспечивает также сохранность ценных биотопов.

В законе о лесе сохранен основной действующий принцип, согласно которому уходу за хозяйственными лесами и их использованию содействуют такие способы обработки леса, которые обеспечивают необходимые условия жизни для организмов, приспосабливающихся к жизни в различных биотопах, в разных периодах развития леса и в экологическом положении. Данный пункт был изменен с помощью внесения небольших словарных уточнений в момент 1 статьи 10 законопроекта.

В действующем законе о лесе об особо важных биотопах установлено в статье 10 выше представленным способом. В моменте 2 данной статьи дано определение особо важных биотопов, а в статье 17 распоряжения Государственного совета об устойчивом уходе за лесом и его использованию были прежде уточнены данные определения. Чтобы прояснить на уровне закона обязанности землевладельца способом, предложенным в конституции, предложено переместить из вышеупомянутого распоряжения Государственного совета на уровень закона более точное определение характерных черт особо важных биотопов. Если снова возникнет необходимость еще более подробного описания характерных черт, то это будет сделано в распоряжении Государственного Совета. В действующем законе нет общего, касающегося всех особо важных биотопов определения. На практике опираются просто на законопроект, и поэтому обязательно, чтобы общее определение было бы представлено в законе о лесе.

Согласно пункту, предложенному на место настоящего пункта 2 статьи 10 закона о лесе, с точки зрения разнообразия особо важные биотопы должны быть естественными или близкими к естественным, небольшими по размеру и с экономической точки зрения малодоходными объектами, которые сильно отличаются от окружающей лесной среды и общими чертами которых являются старые толстомерные деревья, а также сухостои и гнилые деревья, принимая во внимание условия произрастания.

Для определения понятия небольшая территория, обозначенного в моменте 2 данной статьи, не установлены точные параметры в проекте. При этом понятие небольшая территория и ее площадь необходимо рассмотреть по отношению к окружающей среде. При оценки площади объект можно соотнести с окружающей средой и экономическими потерями, вызванными ограничениями по обработке. Речь может идти о более обширной территории,

[218]См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

чем та, которую в настоящее время воспринимают как небольшую, так как уменьшается экономическое воздействие, вызванное ограничениями по использованию.

Например, считают финские законодатели, особо важный биотоп, который образует узкий, но длинный небольшой водоем может образовывать в целом обширную территорию, но воздействие на одного землевладельца, которое вызвано ограничением на использование, небольшое. С другой стороны, например, морошковые и лесные хвощевые болота располагаются мозаикообразно, образуя сплошные небольшие по площади образования в группе с другими типами лесных болот, так что общая величина, таким образом, может образовывать обширную площадь и тем самым могут возникать значительные экономические последствия от ограничений по использованию для землевладельца. Данные ограничения, являясь объектами METCO, в рамках действующего законодательства стремятся возместить с помощью финансирования устойчивого лесного хозяйства в рамках договоров на поддержку окружающей среды, подготавливаемые на основании данного законодательства. Об оценке ущерба из-за небольшой площади и экономически небольшого экономического и иного ущерба установлено в статье 11. Например, ухабы, скалы, насыпи и скалистая местность могут быть, в свою очередь, небольшими по территории и также экономически малодоходными. Топи и пойменные луга, например, являются экономически малозначимыми.[219]

В пункте 3 данной статьи, которая в настоящее время соответсвует более сокращенному пункту 2 статьи 10, изложены определения особо важных биотопов и их характерные черты с точки зрения разнообразия лесов. Из статьи 17 законодательного акта об устойчивом уходе за лесом и его использовании перенесен на уровень закона комплекс вопросов, касающихся определения данных объектов. Далее следует описание каждого биотопа.

Непосредственно окрестность лесных озер размером более 0,5 гектаров и лощин, образуемых родниками, ручьями, расселинами с проточной водой, характерными чертами которых является микроклимат и особые условия произрастания, образуемые из-за близости к воде и из-за кустарникового пояса и пояса деревьев, образуют особо важные биотопы согласно пункту 1 момента 3 предложенной статьи. Для данных объектов характерно кроме кустарникового пояса и пояса деревьев, окружающих маленькие водоемы, также пышная поверхностная растительность, отличающаяся от остальной природы территории.

В законопроекте говорилось об общей характерной чертой биотопов болота, перечисленных в пунктах от а до е пункта 2 части 3 данной статьи является естественный или близкий к естественному водный баланс. Это означает, что болотные биотопы неосушены, или что воздействия дренажа на водный баланс был полностью устранен, хотя какие-то незначительные признаки ранее проведенных дренажей присутствуют. В группу 2 а части 3 статьи относятся травяные болота и торфяные болота с лиственной растительностью, характерными чертами которых являются пышная и требовательная растительность, разный по составу древостой и кустарниковая

[219]См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

растительность. К травяным болотам и торфяным болотам с лиственной растительностью относят следующие подтипы: папоротниковые, травяные, топные, родниковые болота с лиственной растительностью, папоротниковые, травяные и разнотравные болота и родниковые болота, из которых последнее является дополнением к действующему закону. Для объекта характерно часто влажный и прохладный микроклимат, разнообразный древостой с преобладанием по возрасту и строению ели и лиственных пород. Кроме этого, по краю водоемов при приближении к данным объектам наблюдается обычно заболоченность или влияние паводков. В группу 2 b момента 3 статьи относятся сплошные морошковые и хвощевые лесные болота, характерной чертой которых является древостой разный по строению и преобладание болотной растительности. Под болотной растительностью подразумевается особые скопления поверхностной растительности сплошных морошковых и хвощевых лесных болот. Кроме этого, на хвощевых лесных болотах существуют травяные и осоковые виды, любящие особо тучные места, например, пушица влагалищная и осока шаровидная.[220]

В группу 2 с части 3 статьи относятся топи, характерной чертой которых является питательность поверхностной почвы, небольшое количество древостоя и требовательная растительность. Подтипами топей являются пойменная, родниковая, березовая топь, трясина и топь со смежной поверхностью. Для топей также свойственны полиморфные виды мха и сосудистых растений. В группу 2 d части 3 статьи относятся редколесные болота пустошей и территорий с плохорастущей растительностью и в группу 2 е относятся пойменные луга, характерной чертой которых является разный по строению лиственный лес или кустарниковая растительность. Для лугов характерно постоянное влияние паводков и иных поверхностых вод на растительность.

В законопроекте, кажется не упущена ни одна особенность леса Финляндии. Пышные лиственные островки, характерной чертой которых является лиственная почва, требовательная растительность, а также естественный или близкий к естественному древостой и кустарниковая растительность, образуют особо важный биотоп согласно пункту 3 части 3 предложенной статьи. В проекте согласно толкованию настоящего закона о лесе важными лиственными биотопами закона о лесе являются, например, сухие рощи кряжей и образований окраин, новые рощи известняков, обрывов, и влажных или увлажненных склонов холмов и территорий с суглинистой почвой и влажные рощи прибрежных территорий водоемов. Кроме этого, согласно настоящему толкованию на территориях так называемого рощевого центра в данную группу можно отнести явно отличающиеся от традиционной лесной природы лиственные островки. В группу 4 части 3 статьи относятся суходольные островки, которые находятся на неосущенных болотах или болотах, на которых природный водный баланс по большей части сохранился в неизмененном виде. Отклонением от нынешнего закона о лесе является то, что суходольные островки не определены как маленькие в моменте 3, так как

[220]См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

обширность объектов истолковывается по таким же принципам, как и остальных особо важных биотопов. [221]

В группу 5 части 3 данной статьи относятся овраги и впадинки, не менее 10 метров в глубину, с крутыми склонами и уходящими в минеральную землю или находящимися на кристаллическом фундаменте, характерной чертой которых является характерная растительность, отличающаяся от остальной природной среды. Кроме этого, не менее 10-метровые в высоту кручи и непосредственно леса у их подножий образуют особо важный биотоп согласно пункту 6 момента 3 предложенной статьи. При подготовительных работах действующего закона о лесе в пункте о кручах, оврагах и впадинках упоминалось, что высота биотопов была вообще более 10 метров. В проекте уточняется предел для уточнения толкования. В группу 7 части 3 данной статьи относятся низкопродуктивные с точки зрения производства изделий из древесины малодоходные ухабы, скалы, каменные россыпи и валунники, характерной чертой которых является достаточно редкий древостой.

Части 4 данной статьи содержит полномочие на издание закона, согласно которому Государственного совета может издавать при необходимости более точные указы о природном положении особо важных биотопов, о схожести с природным положением и характерных чертах. Государственный совет может при необходимости прояснить указом, например, определение природного положения и характерных для объекта черт. Так как характерные черты разных биотопов прежде всего по отношению к древостою сильно варьируются, необходимо также определить их в общем или альтернативном указе Государственного совета. [222]

В параграфе 10 а говорится об общих основаниях обработки биотопов и запрещенных Законом мероприятиях**.** Для уточнения положения и выполнения истинной цели настоящего закона о лесе в проекте предложено добавить в закон о лесе новую статью 10 а, в которой находятся общие основания обработки особо важных биотопов закона о лесе и запрещенные мероприятия.

В статье 19 распоряжения Государственного совета об устойчивом уходе за лесом и его использовании устанавливается положение об обработке особо важных биотопов настоящего закона о лесе. Ограничения деятельности заготовителей перенесены в закон о лесе, так как существует ограничивающее деятельность заготовителей леса постановление, основания для постановления которого установлены в законе согласно конституции.

Настоящие постановления распоряжений Государственного совета растолковываются так, что на особо важных биотопах нельзя проводить даже осмотрительных мероприятий, хотя, например, для поддержания важных характерных черт пышных лиственных островков осмотрительные мероприятия обоснованы. Также на остальных особо важных биотопах можно проводить осмотрительные меропрития все же не ставя под угрозу их характерные черты. С помощью предложенных общих способов деятельности,

---

[221] См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html.

[222]См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

которые уточнены еще в новой статье 10 b, и запрета на определенные мероприятия можно обеспечить сохранность характерных черт биотопов.

Кроме этого, осмотрительная обработка уменьшит необходимость районирования особо важных биотопов на более мелкие участки согласно нынешней практике, так как возможность проведения выборочной рубки уменьшит частнохозяйственные воздействия, касающиеся землевладельца.

Принципы обработки делают возможным проведение осмотрительных мероприятий по уходу и использованию так, что с помощью мероприятий сохраняются или укрепляются особый водный баланс, строение древостоя, мертвые и гнилые деревья биотопов, а также уделяется внимание растительности, изменчивости местности и почве. Хотя при выборочных рубках вырубаются, главным образом, более крупные отдельные деревья, необходимо на всех особо важных биотопах сохранять регенеративные деревья, образующие гнилые деревья.

По содержанию в проекте разрешенные и запрещенные мероприятия не отличаются значительно от обработки, установленной распоряжением Государственного совета об устойчивом уходе за лесом и его использовании в настоящее время. В настоящее время дополнением в постановление являются мероприятия по уходу и использованию, укрепляющие характерные черты, мероприятия, которые являются запланированными мероприятиями по восстановлению природной ситуации или по уходу за природой. В проекте разрешено по сравнению с настоящим временем переход расселин ручьев или перевоз изделий из дерева в бесснежное или нехолодное время, если при данных мероприятиях соблюдается особая осторожность и мероприятие не наносит вред сохранению характерных черт. Например, переход расселины каменистого ручья считается разрешенным.[223]

В проекте предложено добавить в закон о лесе новую уточняющую статью 10 b об обработке биотопов. Согласно пункту 1 данной статьи наряду с общими основаниями и запрещенными мероприятиями статьи 10a следует обратить внимание на правила пункто 2-5 законопроекта. В пункте 2 данной статьи предложено установить уточнения для осмотрительной обработки небольших водоемов и болотных биотопов согласно пунктам 1 и 2 части 3 статьи 10. Согласно проекту в данных биотопах можно проводить осмотрительные выборочные рубки, которые сохраняют древостой в естественном состоянии или близком к нему так, что природные или близкий к нему водный баланс биотопов не изменяется. Согласно проекту сохранение древостоя в естественном состоянии или близком к нему означает, что возрастное строение древостоя существенно не меняется несмотря на выборочные рубки и что возможно на объекте находящиеся мертвые, гнилые и пораженные древесной губкой деревья остаются нетронутыми.

Сохранение водного баланса предполагает то, что после выборочных рубок уменьшение транспирации не создаст непостредственных воздействий на растительность биотопа. В моменте 3 данной статьи предложено, что согласно пункту 3 момента 3 статьи 10 на лиственных островках сохраняется такое

[223]См.: Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

строение древостоя биотопа, что в связи с мероприятиями по уходу и использованию выполняются лишь осмотрительные выборочные рубки. Под строением древостоя подразумевается возрастное строение и характерное для биотопа строение древесной породы.

Например, на лиственных островках с преобладанием лиственницы во время рубок стремятся сначала направить выборочные рубки на ели для предотвращения разрастания ели на территории. В пункте 4 статьи 10 b проекта представлено, что на подлесках круч и непосредственно их подлесках не выполняется лесозаготовка. Постановление было чистым исключением к общим основаниям статьи 10 a, так как оно полностью препятствует лесовзаготовке на биотопе. В пункте 5 данной статьи установлено, что согласно пункту 7 части 3 статьи 10 на ухабах, скалах, каменистых россыпях, валунниках можно выполнять осмотрительную выборочную рубку так, чтобы сохранялись самые старые и мертвые, а также гнилые деревья биотопа.

Биотопы являются по характеру малолесными, так что на практике настоящее разрешение на обработку не приведет к значительным экономическим воздействиям с точки зрения землевладельца. Предложение имеет, главным образом, значение, например, в ситуациях, когда переброс лесной техники через биотопы предполагает вырубку отдельных деревьев. Часть 6 данной статьи содержит полномочие на издание закона. Государственный совет может издавать при необходимости более точный указ о сохранении водного баланса почвы территории и способности к существованию слоя кустарника и строения древостоя и слоистость особо важных биотопов, обозначенных в статье 10.[224]

В мае 2013 года внесены изменения в Лесной кодекс РФ: распоряжением №849-р от 27.05.2013 Правительство РФ утвердило перечень объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов [225] Данный перечень предусмотрен ст.21, ч.7 Лесного кодекса РФ (часть 7 введена ФЗ №442-ФЗ от 29.12.2010, в ред. Федерального закона от 14.06.2011 № 137-ФЗ) и впервые появился спустя два года, с момента последней редакции данной статьи. Данное распоряжение упорядочивает и конкретизирует (в большей степени) перечень объектов, возможных к размещению на территории защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, и касается, в основном, деятельности производственных, добывающих и строительных предприятий. Единственной и естественной реакцией на выход данного распоряжения было сообщение на форуме Гринпис России,[226] излагающее опасение возможности «в упрощенном порядке растаскивать земли лесного фонда под разнообразную застройку», при этом без учёта экономических и социальных последствий данного распоряжения. По мнению специалистов, нерациональное использование леса возможно в «густонаселенных районах страны: в менее населенных районах вряд ли понадобится строить малые архитектурные формы или стадион. Для

[224] См.: Подготовка законопроекта. Подготовительные этапы и подготовительный материал. 2.2 Воздействие окружающей среды. Проект 8.2.2013 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

[225]См.: Распоряжение №849-р от 27.05.2013 Правительства РФ http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146891).

[226] См.: Форум Гринпис России. http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=14895

того, чтобы не произошло нерациональное использование лесоматериалов, связанное с распоряжением Правительства, необходимо рассмотреть статус лесов для того чтобы оценить последствия данного распоряжения:

•Эксплуатационные леса — это леса, которые подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов (ст.108, ст. 12 ч. 3 Лесного кодекса РФ). Виды их использования предусмотрены ст. 25 Лесного кодекса, содержащей более широкий перечень, нежели только заготовка древесины — вплоть до строительства крупных сооружений, например портов.

•Резервные леса — это леса, в которых в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины (ст. 109, ч. 1 Лесного кодекса РФ), т.е. это леса, использование которых допускается без проведения рубок зеленых насаждений. Проведение рубок лесных насаждений в резервных лесах допускается после их отнесения к эксплуатационным лесам или защитным лесам, за исключением случаев проведения рубок лесных насаждений в резервных лесах при выполнении работ по геологическому изучению недр и заготовке гражданами древесины для собственных нужд.

•Защитные леса — это леса, подлежащие освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями (ст. 102, ч. 1, ст. 12 ч. 4 Лесного кодекса РФ). В структуре защитных лесов определяются следующие категории лесов (ст. 102, ч. 2 Лесного кодекса РФ) :

- расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- расположенные в водоохранных зонах;
- выполняющие функции защиты природных и иных объектов;
- ценные леса.

Кроме того, выделяются так называемые особо защитные участки (ОЗУ) лесов, к которым относятся (ст. 102, ч. 3 Лесного кодекса РФ):

•берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;

•опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;

•лесосеменные плантации, постоянные лесосеменные участки и другие объекты лесного семеноводства;

•заповедные лесные участки;

•участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;

•места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;

•другие особо защитные участки лесов.

Условия использования эксплуатационных и резервных лесов и их статус четко определен в Лесном кодексе. А вот иные категории имеют не совсем определенный статус: «другие особо защитные участки лесов».[227] В приказе

[227]См.: Смирнов А.В.Карьеры: конец карьере (Изменения в лесном законодательстве) http://www.riskovik.com/journal/stat/n10/izmenenija-lesnoj-zakon/[01.08.2013]

Рослесхоза №472 от 10.11.2011 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов» приведен перечень лесов, относящихся к данной категории:
•полосы леса в горах вдоль верхней его границы с безлесным пространством;
•небольшие участки лесов, расположенные среди безлесных пространств;
•защитные полосы лесов вдоль гребней и линий водоразделов;
•участки леса на крутых горных склонах;
•особо охранные части государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий;
•леса в охранных зонах государственных природных заповедников, национальных парков и иных особо охраняемых природных территорий, а также территории, зарезервированные для создания особо охраняемых природных территорий федерального значения;
•участки лесов вокруг глухариных токов;
•полосы лесов по берегам рек или иных водных объектов, заселенных бобрами;
•медоносные участки лесов;
•постоянные пробные площади;
•участки лесов вокруг санаториев, детских лагерей, домов отдыха, пансионатов, туристических баз и других лечебных и оздоровительных учреждений;
•участки лесов вокруг минеральных источников, используемых в лечебных и оздоровительных целях или имеющих перспективное значение;
•полосы лесов вдоль постоянных, утвержденных в установленном порядке трасс туристических маршрутов федерального или регионального значения;
•участки лесов вокруг сельских населенных пунктов и садовых товариществ.

Границы таких участков устанавливаются «по квартальным просекам и границам лесных кварталов с учетом естественных границ, а также по лесотаксационным выделам» (ст. 68.2 ч. 3 Лесного кодекса РФ), т.е. могут занимать от нескольких десятков до нескольких сотен гектаров.

Таким образом, в центральной части РФ, являющейся наиболее густонаселенной, с большим количеством населенных пунктов, в т.ч. сельских населенных пунктов и садовых товариществ, основная часть лесов будет носить статус особо защитных. Московская область, Ленинградская, Новосибирская, Свердловская и т.д., по сути, образуют единый большой особо защитный участок лесов.[228] На территории подобных ОЗУ расположено значительное количество производственных предприятий, в том числе добывающих общераспространенные полезные ископаемые: песок, гранит, известняк и т.п.
В связи с выходом указанного выше распоряжения Правительства РФ судьба их изменилась. До выхода этого распоряжения они осуществляли добычу, проводя рекультивацию (восполнение плодоносного слоя почвы и посадка лесных культур) и консервацию объектов на отработанных площадях. С мая 2013 года тем предприятиям, которые планировали приступить к освоению новых месторождений или расширению площадей действующих, придется остановить свою работу, несмотря на вступившие в силу договоры аренды лесных участков. А многие из этих предприятий являются

[228] См.: Смирнов А.В.Карьеры: конец карьере (Изменения в лесном законодательстве) http://www.riskovik.com/journal/stat/n10/izmenenija-lesnoj-zakon/[01.08.2013] Карьеры: конец карьере (Изменения в лесном законодательстве) http://www.riskovik.com/journal/stat/n10/izmenenija-lesnoj-zakon/[01.08.2013]

градообразующими![229] Комитеты природопользования (природных ресурсов) выдают отрицательные заключения по проектам освоения лесов, т.к. вступившее в силу с даты утверждения распоряжение Правительства РФ №849-р от 27.05.2013 не делает исключений ни для кого. Готовившийся данный документ пошел на подпись Председателя Правительства, но был существенно облегчен, так как была заинтересованность местной администрации в сохранении рабочих мест и поступлении налоговых платежей. Были приняты решения, позволяющие менять статус лесных участков с ОЗУ на иной, позволяющий продолжить работу.

Ведение лесного хозяйства в защитных лесах Российской Федерации имеет ряд особенностей и научная общественность предлагает внести изменения в Лесной кодекс РФ.

1. Хозяйственные мероприятия, проводимые в защитных лесах, должны обеспечивать непрерывность существования лесной среды и выполнения лесом защитных и средообразующих функций. Для обеспечения этой цели в защитных лесах проводятся рубки промежуточного пользования, выборочные и постепенные рубки, при которых ширина вырубаемых сплошь участков (включая участки технологической сети лесосек) не превышает высоты господствующего полога древостоя.
2. Иные рубки могут проводиться в защитных лесах в исключительных случаях на основании разрешения федерального органа исполнительной власти по управлению лесным фондом. Основанием для данного разрешения может служить невозможность сохранения биологической устойчивости данного древостоя или необходимость проведения сплошной рубки для имитации естественной динамики конкретного типа леса. В разрешении должны определяться технология проведения лесосечных работ и вывозки древесины, сроки примыкания лесосек, сроки и методы проведения лесовосстановительных работ на участках проведенных рубок.
3. В защитных лесах запрещается строительство сооружений и объектов инфраструктуры, рассчитанных на срок эксплуатации более одного года, без осуществления перевода лесных земель в нелесные в порядке, определенном настоящим Кодексом и иными федеральными законами.
4. В защитных лесах запрещается подсочка лесов.
5. Лесопользователь, ведущий лесное хозяйство, или собственник леса обязан обеспечить проведение как минимум однократного ухода за молодым лесом до достижения этим лесом 30-летнего возраста, за исключением:

•насаждений, не требующих проведения ухода для достижения ими необходимых состава и структуры;

•защитных лесов, лесов особо охраняемых природных территорий и заповедных лесных участков; •насаждений, в которых проведение ухода за молодняками ограничено в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

6. Лесопользователь, ведущий лесное хозяйство, по своему усмотрению имеет право в пределах отведенных лесосек сплошных рубок оставлять «на корню», если иное не предусматривается в разрешении на проведение сплошной рубки:

[229]См.: Смирнов А.В.Карьеры: конец карьере (Изменения в лесном законодательстве) http://www.riskovik.com/journal/stat/n10/izmenenija-lesnoj-zakon/[01.08.2013]

•неэксплуатационные участки (участки древостоя, заготовка древесины в которых не является рентабельной), вне зависимости от того, выделены они в отдельный выдел на планах насаждений или нет;
•отдельно стоящие деревья и группы деревьев, если их оставление «на корню» связано с мерами по сохранению биологического разнообразия, мерами по регулированию уровня грунтовых вод или мерами по сохранению лесной среды и защите возобновления хозяйственнценных пород деревьев, указанными в Лесной декларации.[230]

Контроль над выполнением лесозаготовительных работ и заготовки древесины в Финляндии не считается более необходимым с точки зрения устойчивого спроса на лес, по сравнению с прежними десятилетиями. Объем древесины в финских лесах не ограничивает нынешнее функционирование промышленности, использующую древесину, или новые капиталовложения.

На этой основе противодействие главным угрозам экономической безопасности лесного комплекса Финляндии заключается прежде всего в реализации направлений инновационного развития лесной промышленности, касающихся снижения затрат на основное производство. Инновационное развитие лесного комплекса подкрепляется соответствующими нормативными актами, отражающими экономическую и организационную поддержку государства (например, Закон о финансировании устойчивого лесного хозяйства, нормативные акты, обеспечивающие финансирование научных исследований, реорганизацию научных и учебных учреждений и др.)[231]

Финские специалисты-лесники сделали вывод о том, что одновременно с тем, что в 20 веке использование поделочной древесины лесной промышленностью снизилось, годовой прирост древесины увеличился приблизительно от 99,5 миллионов кубометров до 104 миллионов кубометров, и предполагается, что изменение климата вновь ускорит в Финляндии рост древесины стволов уже в течение следующего десятилетия.

Исходя из анализа статистики было сделано предположение о том, что так как прирост древесины, как и прежде, не ограничивает развитие народного хозяйства, в законопроект можно внести более четкие минимальные требования для защиты лесов с помощью уточнения обязанности получения нового древостоя, а также в законопроекте предложено отменить ограничения по возрасту и диаметру древостоя при рубках возобновления.

С другой стороны, при этом на лесовладельцев ляжет большпая ответственность за проведение мероприятий по уходу за лесом. В «Закон о лесе» предложено добавить правило об ответственности взаготовителей леса и специалистов по планированию делянок, а также установить обязанность заготовителей об уведомлении землевладельцев и регионального Лесного центра Финляндии об особо важных биотопах, возможно находящихся на территории валок.

---

[230] См.: Дмитриев В. Принципиально важные статьи предложенные неправительственными экологическими организациями, которые не нашли места в проекте нового Лесного кодекса Российской Федерации России. // Устойчивое лесопользование . № 4 (12) 2006 год

[231] См.: Синявский Н.Г. Правовые и экономические аспекты обеспечения экономической безопасности лесного комплекса. Финляндия и финско-российские отношения. // Международное публичное и частное право", 2014, N 1. КонсультантПлюс. 29.06.2014

Кроме этого, в законопроекте предложено сократить срок подачи извещения о лесопользовании, а также представлена процедура уведомления о нанесении ущерба лесу. Для уменьшения контроля из Закона предложено убрать план рубок и возобновления о проводимых мероприятиях, процедуру извещения о создании саженцев, процедуру осмотра, прописанную в Законе о лесе, а также процедуру залога на получение нового древостоя.

Процедура залога действует лишь в том случае, если землевладелец прежде не выполнял обязанностей получения нового древостоя, установленные Законом о лесе, вследствие чего на основании статьи 20 Закона о лесе при невыполнении обязательств землевладелец обязан выполнить установленные корректирующие мероприятия.

Финские законодатели считают, что основной поправкой, способствующей сохранению биоразнообразия, является отнесение лесного хвощевого, морошкового и родникового болота, а также топей, находящихся на территории провинции Лаппи в Финляндии, также как и в настоящее время охраняемых объектов, к особо важным биотопам, охраняемым Законом о лесе.

Новым в законопроекте является предложение об определении характерных черт особо важных биотопов для проведения осмотрительной обработки и для ограничения мероприятий, проводимых на биотопах. В настоящее время ограничения установлены постановлением Государственного совета об устойчивом уходе за лесами и их использовании, однако, согласно конституции ограничения будут установлены на уровне закона. Предложено расширить выбор древесных пород, прописанный в статье 8 а Закона о лесе, а в статью 23 а предложено добавить постановление о бесплатном получении предварительных данных об особо важных биотопах. В статью 11 Закона о лесе предложено установить предел незначительных экономических потерь, если будет одобрено исключительное разрешение.

Кроме этого в законопроекте предложено выполнять не в обязательном порядке обязанность получения нового древостоя после рубки возобновления на малодоходной дренированной торфянистой земле, так как нельзя требовать экономически нерентабельных инвестиции от лесовладельцев.

Вследствие поправок в Законе о лесе предложено уточненить статью 18 о лесных преступлениях и правонарушениях, в требование для вменения в вину при осуществлении правонарушения в лесу внесены следующие изменения: деяние, совершенное по неосторожности, будет расцениваться как преступная неосторожность. Внесено предложение также рассмотреть некоторые статьи закона о лесе для упорядочивания и упрощения.

Данными поправками являются уточнение статей 4, 4 a, 16, 20 и 25. Кроме этого, в законопроекте предложено прояснить содержание и добавить в закон новую статью с основными определениями закона (3§), поменять порядок статей 5b и 6, перенести нынешнее содержимое статьи 4 (Национальная и региональная лесная программа) в главу 6 статьи 26. В законопроекте предложено на рассмотрение новое постановление к статьям 6, 7 и 11, а также уточняющие поправки в статьи 9, 15 и 23. Технические поправки предложено внести в статьи 13, 14 b, 14 c, 21, 22 и 25.

Взаимоотношения Финляндии с Россией базируются на тщательном изучении рынков сырья, товаров и инвестиций и законодательства нашей

страны, а также на использовании механизмов права для обеспечения оптимальных условий международного взаимодействия. В частности, если, по мнению финских специалистов, действия российской стороны угрожают экономической безопасности лесного комплекса Финляндии, то реализуются меры правового и экономического характера. Среди применявшихся мер правового характера можно выделить меры, усложняющие движение товаров транзитом через Финляндию.[232]

Вопросы обеспечения экономической безопасности лесного комплекса приобрели в последние годы особенно важное значение для предприятий России и Скандинавии. Это обусловлено последствиями мирового кризиса, начавшегося в 2008 г., тенденциями, имеющими долговременный характер, спецификой отрасли, в развитии которой традиционно большую роль играет оптимизация международных связей.

Последние годы лесной комплекс России и скандинавских стран существовал в условиях мирового финансового кризиса и его последствий, что не могло не сказываться на экономической безопасности лесного сектора промышленности наших стран. Однако главной угрозой экономической безопасности лесного комплекса является бурное развитие электроники. Во всем мире роль бумажных носителей информации неумолимо снижается. То есть данный процесс носит всеобъемлющий и неотвратимый характер. Также важнейшим фактором влияния на экономическую безопасность лесного комплекса является международная интеграция, мощным импульсом развития которой стало вступление России в ВТО.

Наиболее значительными предприятиями лесного комплекса Финляндии **явл**яются Stora Enso, Metsaliito, UPM-Kymmene. Это международные корпорации. Наиболее крупная из них - Stora Enso, один из мировых лидеров лесного бизнеса. Основной продукцией для всех лидеров финской лесной промышленности является бумага.

Но есть в арсенале финских производителей лесной продукции и менее традиционные направления развития.

Среди принципиально новых разработок можно отметить:

- получение продуктов с помощью инновационных технологий глубокой химической переработки биомассы (создание клеев новых типов, консервантов, полимеров, восстановленного волокна и других химикатов, биотоплив и фармацевтических товаров из древесного сырья);
- модернизация технологий в достаточно традиционных, но в то же время возникших относительно недавно областях лесной деятельности (например, производство композитных материалов);
- совершенствование маркетинговых технологий, сервисов и потребительских свойств продукции на зрелых товарных рынках, таких как производство бумажной продукции.

Высок вклад лесопромышленного кластера в развитее науки. В 2011 г., по оценкам Ассоциации лесной промышленности Финляндии, финские лесопромышленные компании вложили в НИОКР порядка 110 млн. евро (в 2010 г. - 200 млн. евро). Более 90% указанных средств было инвестировано в

[232] См.: Рубанов И. Чем дольше кризис, тем больше инноваций // Эксперт. 2011. N 23 (13 июня). URL: http://expert.ru/ expert/2011/23/ chem-dolshe-krizis-tem-bolshe-innovatsij/.

развитие новых технологий в целлюлозно-бумажной промышленности. Общий уровень затрат на НИОКР всего лесного кластера превысил 400 млн. евро в год.

Со своей стороны, финское государство через Центр технических исследований Финляндии «ВТТ» и Национальное технологическое агентство «Текес» также активно софинансирует разработку в лесной промышленности новых материалов и технологий. Так, например, «ВТТ», Технологический университет г. Хельсинки и компания «УПМ-Кюммене» создали Финский центр наноцеллюлозных технологий.

В период 2008-2011гг. финские лесопромышленные компании активно вели исследования в области производства биодизеля и биотоплива. В частности, концерн «УПМ-Кюммене» совместно с «ВТТ», а также в сотрудничестве с энергетической компанией «Фортум» и машиностроительной компаний «Метсо», завершил исследование о возможности производства био-этанола.

Крупнейшие финские лесопромышленные концерны реализуют проекты по открытию новых заводов для производства этанола из биомассы. По сообщениям экспертов «УПМ-Кюммене», спрос на биотопливо в ЕС будет расти примерно на 7% год. Целью ЕС является увеличение доли биотоплива в транспортном топливе до 10% к 2020 году. В Финляндии соответствующая цель - увеличение на 20%. Годовой объем переработки биологических веществ «УПМ-Кюммене» должен соответствовать примерно 1/4 объема биотоплива, производимого в Финляндии.

Кроме того, исследовательский центр Финляндии «ВТТ» и Университет «Аалто» в 2011 году заявили о разработке метода, который дает возможность изготовления в промышленных масштабах нового упаковочного материала в виде прозрачной пленки из березовой наноцеллюлозы.

Основная часть продукции деревообрабатывающей промышленности Финляндии идёт на экспорт. Важнейшими торговыми партнёрами являются Великобритания, Япония и Германия. В ассортимент экспортируемых товаров входят пиломатериалы, фанера, мебель и деревянные дома. Импорт изделий из древесины по сравнению с экспортом незначителен.[233]

Как отмечает в своей статье Н.Г. Синявский, объем финансирования инновационного развития лесного кластера в Финляндии составляет в год около 200 млн. евро. Частные компании при участии национальных научных и образовательных учреждений (технологические, лесные университеты) создали две организации (Forestcluster Ltd и Finnish Wood Research Oy), осуществляющие разработку и выполнение исследовательских программ. Forestcluster Ltd проводит исследования для лесного комплекса в целом. Finnish Wood Research Oy ориентирована на производство изделий из дерева. Эти организации заказывают исследовательским структурам инновационные разработки в размере около 50 млн. евро в год.[234]

---

[233] См.: Нарышкин А.А. , Тюрин А.Е.Особенности функционирования неоконсервативной модели экономики на примере лесопромышленного кластера Финляндии
http://www.idanmetsatieto.info/fi/document.cfm?doc=show&doc_id=938

[234]См.: Синявский Н.Г. Правовые и экономические аспекты обеспечения экономической безопасности лесного комплекса. Финляндия и финско-российские отношения. // Международное публичное и частное право", 2014, N 1. КонсультантПлюс. 29.06.2014

Государство не является участником указанных организаций, но частично субсидирует их деятельность. В 2009 г. соглашение об объединении своих профильных лесных подразделений подписали VTT (Государственный центр технических исследований Финляндии, третья по размеру исследовательская компания в Европе) и KCL (Исследовательская компания финской лесной индустрии). Наконец, в 2010 г. на базе нескольких хельсинкских вузов был создан национальный университет АОЛЬТО со специальным "лесным" курсом обучения [235].

В проект разделеа 1.1. « Экономические последствия» вошли поправки требований и ограничений финского Закона о лесе так, что законопроект оказывает влияние также на уход за лесами и их использованием. Таким образом, считают специалисты, проект действует также на доходы от леса лесовладельцев, покупателя древесины, владельцев техники, а также на других работников лесной сферы и на вакансии на работу.

Самыми значительными народнохозяйственными последствиями проекта, по мнению финской общественности. являются многоцелевой метод обработки леса, отмена критериев возраста и диаметра рубок возобновления, а также поправки по вопросам упорядочения получения жизнеспособных саженцев. В проекте рубки небольшими полосами и выборочные рубки допускаются все чаще. Целью данных мер является привлечение к уходу за лесами тех лесовладельцев, относящихся негативно к выращиванию одновозрастного леса и к рубкам возобновления. Согласно исследованию четвертая часть лесовладельцев была тотчас готова перейти на методы выращивания разновозрастного леса, по крайней мере, на части их лесных владений, если бы закон о лесе ранее разрешал данные действия.

Леса России относятся к одному из важнейших возобновляемых природных ресурсов и выполняют средообразующие и средозащитные функции. В силу этого во вводных положениях Лесного кодекса Российской Федерации[236] понятие леса определено одновременно через экологическую систему и природный ресурс. В первом случае лес представляет собой единство деревьев, кустарников, вод, атмосферного воздуха, недр земли. Во втором случае лес - это древесина, место отдыха, зеленые легкие планеты и т.д.[237].

Экономическое значение леса достаточно велико. После вступления в силу Лесного кодекса РФ возросла роль договорных и арендных отношений в сфере лесопользования, изменилась система платежей за использование лесов[238]. Использование лесов является платным: взимается арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. В 2011 году в бюджетную систему Российской Федерации поступила плата за использование лесов в

---

[235] См.: Рубанов И. Чем дольше кризис, тем больше инноваций // Эксперт. 2011. N 23 (13 июня). URL: http://expert.ru/ expert/2011/23/ chem-dolshe-krizis-tem-bolshe-innovatsij/.

[236]См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года N 200-ФЗ // Российская газета. 08.12.2006. N 277.

[237] См.: Реализация прав собственности на природные ресурсы / С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Е.Л. Минина и др. М., 2007. С. 165.

[238]См.: Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации / Под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. С. 25 - 26.

размере 21593,1 млн. руб., из них: в федеральный бюджет поступило 16328,4 млн. руб., в бюджеты субъектов Российской Федерации - 5264,7 млн. руб.[239]

Среди приоритетных направлений развития лесного комплекса в период до 2020 года в Стратегии, утвержденной Приказом Минпромторга России N 248, Минсельхоза России N 482 от 31 октября 2008 года[240] значится организация рационального, многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов. Достижение основных целей развития лесного хозяйства, связанных с обеспечением устойчивого управления лесами, сохранением и повышением их ресурсо-экологического потенциала, повышением вклада лесов в социально-экономическое развитие страны, обеспечением экологической безопасности и стабильным удовлетворением общественных потребностей в ресурсах и услугах леса, должно базироваться, в частности, на принципе сохранения государственной (федеральной) собственности на леса и земли лесного фонда в качестве доминирующей формы собственности (п. 6.1 Стратегии).[241]

3.2.3. Виды прав на леса и лесные участки в Российской Федерации и Финляндии

Заведующий кафедрой аграрного и земельного права Российского государственного аграрного университета - МСХА им. К.А. Тимирязева доктор юридических наук, профессор Г.Е. Быстров основной проблемой в сфере использования и охраны лесов считает потерю управляемости как на федеральном, так и на региональном уровне, поскольку передача полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений регионам не дала положительных результатов. Докладчик отметил, что леса Российской Федерации, по сути, уже приватизированы: значительная их часть вблизи крупных городов передана в аренду крупным компаниям на длительный срок и эти участки уже не выполняют своих экологических функций.[242]

Принятие в 2006 году ЛК РФ вызвало много вопросов и споров, прежде всего из-за попыток установить право частной собственности на лес.

Современная экономическая наука представлена достаточным количеством исследований проблем собственности, но права собственности на лесные ресурсы практически не изучаются. Один из таких исследователей В.И. Канов делает следующее определение собственности на природные ресурсы: «Собственность на природные ресурсы – это система отношений субъектов экономической деятельности по поводу присвоения естественных средств производства(природных ресурсов). В самом общем виде от ношения

---

[239]См.: Поступление платежей за использование лесов в 2011 году и недоимки по платежам за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года // URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/finance/stat/6.

[240] См.: Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации N 248, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации N 482 от 31 октября 2008 года "Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года" // СПС "КонсультантПлюс". (Документ опубликован не был.)

[241] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс

[242]См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

собственности на природные ресурсы можно было бы определить как фактически действующую в данном обществе систему доступа к ресурсам»[243]

В отношении права собственности на леса понятие леса фактически сводится к лесному участку (см. ст. 8 ЛК РФ), под которым понимается земельный участок с границами, установленными согласно положениям ЛК РФ. Правовые отношения по поводу права собственности на лес возникают чаще всего непосредственно в процессе использования лесов. В ст. 25 ЛК РФ приведены виды использования лесов. Всего перечислено 16 видов, при этом список является открытым. Данная классификация является эволюционным развитием классификации Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года N 22-ФЗ[244] (ЛК РФ 1997 года). Частью 1 ст. 24 ЛК РФ установлено, что использование лесов может осуществляться с предоставлением лесного участка и без предоставления лесного участка. Использование лесов без предоставления лесного участка может осуществляться, например, гражданами в целях заготовки древесины, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд. Не требуется предоставления лесного участка также и для обычного пребывания граждан в лесу.[245]

В соответствии со ст. 7 ЛК РФ 1997 года все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, образовывали лесной фонд. Согласно ст. 19 ЛК РФ 1997 года лесной фонд и леса, расположенные на землях обороны, находились в федеральной собственности. Форма собственности на леса, произрастающие на землях городских и сельских поселений, не была установлена.[246] Научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ М.В. Пономарев считает, что важной проблемой является их правовая охрана от негативного воздействия человеческой деятельности - загрязнения лесов бытовыми отходами. Конечно, проблемы в области лесных отношений связаны не только с несовершенством самого законодательства, но и с тем, как оно применяется. Существует ряд норм, которые требуют доработки, поскольку одними только мерами юридической ответственности и правоприменительной деятельностью эту проблему не решить. Во-первых, это норма ст. 55 ЛК РФ, в соответствии с которой арендаторы лесных участков должны осуществлять меры санитарной безопасности на территориях этих лесных участков. Однако трудно представить, чтобы арендаторы осуществляли указанные меры без контроля со стороны уполномоченных органов. Во-вторых, это норма ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", устанавливающая запрет на захоронение отходов только в лесопарковых зонах. Если формально толковать данную норму, то получается, что в пределах участков иных категорий лесов захоронение отходов разрешено.[247]

---

[243] См.: Канов В.И. Отношение собственности на природные ресурсы. Томск, Изд-во Томск.Ун-та. 1991. С.24.
[244] См.: СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 610.
[245] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс
[246] См.: Николайчук О.А., А.А. Николайчук. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России. М.: НОРМА-М. 2014. С. 29-30
[247]См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

В ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации установлено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.[248]

Леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий (ч. 1 ст. 6 ЛК РФ). Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным, лесным и градостроительным законодательством.

Согласно ч. 1 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации [249] земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли населенных пунктов;

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;

4) земли особо охраняемых территорий и объектов;

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

В соответствии с ч. 1 ст. 101 Земельного кодекса РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления: вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие).

Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ч. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ). Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Об этом же писали еще в 1980 году Г.Н. Полянская и Е.И. Немировский в период работы над проектом Основ лесного законодательства Союза СССР.[250]

Таким образом, вопрос о праве собственности на лесные участки решается комплексно как лесным, так и земельным законодательством. При этом ЛК РФ допускает, что леса могут находиться не только в федеральной собственности, как было раньше установлено ЛК РФ 1997 года.[251]

Согласно п. 2 ч. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ земельные участки из состава земель лесного фонда, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничены в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (абз. 2 ч. 2 ст. 27 Земельного кодекса РФ). Так, в ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года N 178-ФЗ "О приватизации государственного и

---

[248]См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 21.01.2009. N 7

[249]См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ // Российская газета. 30.10.2001. N 211, 212.

[250] См.: Полянский Г.Н.. немировский Е.И. Земли государственного лесного фонда и законодательство о лесах//Советское право. 1980. № 8. С.58.

[251] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс

муниципального имущества"[252] прямо установлено, что отчуждению в соответствии с данным Федеральным законом не подлежат земельные участки в составе земель лесного фонда. Кроме того, лесной фонд поименован в перечне объектов, находящихся в федеральной собственности, приватизация которых запрещена (п. 2.1 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 года N 2284 [253]). Таким образом, российским законодательством на настоящий момент прямо запрещена приватизация лесов, произрастающих на землях лесного фонда.

По мнению заведующего сектором эколого-правовых исследований Института государства и права РАН доктора юридических наук, профессора М.М. Бринчука, важно обратиться к одной из актуальных проблем конституционного уровня - собственности на природу. В Постановлении КС РФ от 9 января 1998 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" утверждалось, что лесной фонд представляет собой публичное достояние многонационального народа России и является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. При этом в соответствии со ст. 8 ЛК РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Из этого следует, что лесные участки, находящиеся на землях других категорий, могут находиться и в собственности юридических и физических лиц.[254]

Леса в форме лесничеств и лесопарков согласно п. 3 ч. 3 ст. 23 ЛК РФ могут находиться на землях особо охраняемых природных территорий. В соответствии с ч. 2 ст. 95 ЗК РФ земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Таким образом, лесные участки, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Также допускается нахождение лесных участков на землях обороны и безопасности. Исходя из системного анализа ст. 27 ЗК РФ земли, предоставленные для нужд обороны и безопасности, могут находиться в государственной и муниципальной собственности.[255]

Возможность нахождения лесов в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности прослеживается из полномочий

---

[252] См.: Российская газета. 26.01.2002. N 16.

[253]См.: Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года N 2284 "О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. N 1. Ст. 2.

[254]См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[255] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области лесных отношений.[256]

Так, в соответствии со ст. 82 Лесного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, относятся полномочия по владению, пользованию и распоряжению лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации. В их собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (ст. 18 Земельного кодекса РФ). Как собственники лесных участков органы государственной власти субъектов Российской Федерации уполномочены устанавливать:

- ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды;

- ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся полномочия по владению, пользованию и распоряжению такими лесными участками (п. 1 ч. 1 ст. 84 Лесного кодекса РФ). В соответствии со ст. 19 ЗК РФ в муниципальной собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.[257]

Также к полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, ст. 84 ЛК РФ относит:

- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;

- установление ставок платы за единицу объема древесины;

- разработку и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;

- осуществление муниципального лесного контроля в отношении таких лесных участков;

- организацию осуществления мер пожарной безопасности в лесах.

Большинство лесов находится на землях лесного фонда. Из 1183,4 млн. га площади лесов 97% расположено на землях лесного фонда, оставшиеся 3% - на землях особо охраняемых территорий, обороны и безопасности, населенных

[256] См.: Тамбовцев В. Улучшение защиты прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России// Вопросы экономики. 2006. № 1. С.26027.

[257] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс

пунктов и иных категорий [258]. Как отмечает В.В. Хрешкова, в связи с этим можно сделать вывод, что все же основной формой собственности на лесные участки является федеральная собственность. Установленное в Конституции Российской Федерации многообразие форм собственности на леса означает, прежде всего возможность существования различных форм собственности на лес.[259]

Вопрос об объекте права собственности на леса связан с вопросом о юридическом понятии леса. О.А. Николайчук и А.А. Николайчук считают, что необходимо различать участок лесного фонда как объект права собственности и лесную растительность как объект правопользования. Право собственности на лесную растительность не имеет самостоятельного значения, поскольку лесная растительность образует вместе с земельным участком один объект недвижимости, объект права собственности.[260] В соответствии со ст. 130 ГК РФ земельные участки и то что с ними прочно связано, отнесены к недвижимому имуществу. Следовательно, земельные участки леса являются объектами гражданских отношений и имущественных прав. Лесная роастительность не может быть самостоятельным объектом гражданских отношений, об этом писал еще в 1912 году Н.И.Фалеев.[261]

О.А.Николайчук и А.А. Николайчук полагают, что лесная растительность может выступать как объект правопользования (лесопользования) Земельный участок может выступать в качестве объекта правопользования вне зависимости от его вхождения в состав какой-либо категории земель. Земля лесного фонда тесно связана с лесной растительностью и нет смысла вести речь о праве пользования землями лесного фонда в отрыве от права лесопользования.[262]

По мнению доцента кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета кандидата юридических наук Т.Г. Ивановой, использование в лесном законодательстве термина, имеющего четкое определение в гражданском законодательстве, без разъяснения специфики его применения к отношениям лесопользования не обеспечивает их стабильности. Это относится к таким договорным формам, как аренда лесного участка и купля-продажа лесных насаждений. Проблема определения понятия аренды в ЛК РФ связана с характером объекта договора. Лесной ресурс - это потребляемая вещь, тогда как по общему правилу объектом по договору аренды могут быть только не потребляемые вещи. Важным является то, что арендатор возвращает лесной участок после окончания срока аренды, но характеристики такого участка существенным образом могут отличаться от характеристик лесного участка, первоначально переданного по акту арендодателем. Это обстоятельство не

---

[258] См.: Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачи на 2011 год // URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/media/appearance/57/Slajd9.JPG.

[259] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс

[260] См.: Николайчук О.А., А.А. Николайчук. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России. М.: НОРМА-М. 2014. С. 43

[261] См.: Фалеев Н.И. Лесное право. – М.: Изд-е т-ва И.Д. Сытина, 1912. С.3-7.

[262] См.: Николайчук О.А., А.А. Николайчук. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России. М.: НОРМА-М. 2014. С. 29-30

позволяет называть договор, заключаемый относительно участка леса, арендным в том значении, в каком он трактуется в ГК РФ.

Конструкция договора купли-продажи лесных насаждений, по мнению выступающей, неудачна. У такого договора с точки зрения ГК РФ не может быть срока. По сути, срок договора купли-продажи лесных насаждений определяет период, в течение которого покупатель приобретает право изымать лесные насаждения, следовательно, данный договор следует именовать иначе, так как приобретатель должен осуществить определенные действия. Такой договор скорее является концессионным соглашением или лицензионным договором.[263]

Ввиду того что только в отношении лесных участков, находящихся в составе земель лесного фонда, законом установлены исключительно федеральная форма собственности, а также прямой запрет на их приватизацию, можно заключить, что допускается приватизация в пределах иной, кроме земель лесного фонда, категории земель. Однако, есть ограничения. Так, земельным законодательством установлены ограничения по обороту земель следующим образом. Земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Применительно к лесным участкам к числу изъятых из оборота относятся леса, расположенные в государственных природных заповедниках и национальных парках. Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности лесные участки в пределах особо охраняемых природных территорий из состава земель лесного фонда, расположенные на землях, предоставленных для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности. В отношении последней группы лесных участков приватизация возможна в том случае, если это допускается соответствующим федеральным законом. Например, приватизация допустима в порядке реализации прав собственников зданий, строений, сооружений на приватизацию соответствующего земельного участка. Законодательно разрешен перевод земель из одной категории в другую. Таким образом, даже лесные участки из земель лесного фонда могут быть приватизированы после изменения категории земель.[264]

Лес может использоваться не только как земельный участок, но и как источник извлечения лесных ресурсов. [265]. К не древесным лесным ресурсам относятся: пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы или деревья других хвойных пород для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и подобные лесные ресурсы[266].

---

[263] См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

[264]См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование. Реформы и право", 2012, N 2. Консультант Плюс

[265] См.: Пащенко А.В., Хрешкова В.В. Правовой режим заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений // Гражданин и право. 2011. N 3. С. 76.

[266] См.: Пащенко А.В., Хрешкова В.В. Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов как вид предпринимательской деятельности граждан // Гражданин и право. 2010. N 12. С. 44 - 45.

Большинство из видов использования лесов осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями как предпринимательская деятельность[267].

Право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы приобретается гражданами и юридическими лицами, как установлено в ст. 20 ЛК РФ, в соответствии с гражданским законодательством. В ст. 136 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ [268] определено, что поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы), принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использование этого имущества.

В правилах отдельных видов использования лесов закреплено напрямую, что право собственности на добытые лесные ресурсы принадлежит лесопользователям. Так, например, согласно п. 6 Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов[269] заготовленные недревесные лесные ресурсы являются собственностью арендатора лесного участка.

В федеральной собственности находится древесина, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, для:

- выполнения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых;

- строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов;

- строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;

- переработки древесины и иных лесных ресурсов.

Порядок реализации такой древесины установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 года N 604 "О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса Российской Федерации"[270] .

Использование лесов осуществляется на основании:

1) договора аренды лесного участка - если данный вид лесопользования осуществляется с предоставлением лесного участка;

2) договора купли-продажи лесных насаждений - если данный вид лесопользования не предусматривает предоставление лесных участков;

3) права безвозмездного срочного пользования, права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут)

Право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право безвозмездного срочного пользования лесными участками возникают и

---

[267] См.: ФЗ от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

[268] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

[269] См.: Приказ Рослесхоза от 5 декабря 2011 года N 512 "Об утверждении Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов" // Российская газета. 02.05.2012. N 96.

[270] См.: СЗ РФ. 2009. N 30. Ст. 3840.

прекращаются по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях и земельным законодательством. В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам, в аренду, безвозмездное срочное пользование - гражданам. Предоставление лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и в безвозмездное срочное пользование гражданам осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ.

Основные требования к содержанию и порядку заключения договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений установлены нормами ст. ст. 73 - 77 Лесного кодекса РФ.

К договору аренды лесного участка и договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения Гражданского кодекса Российской Федерации (части второй) от 26 января 1996 года N 14-ФЗ[271] если иное не установлено Лесного кодекса РФ. Во исполнение ч. 5 ст. 74 Лесного кодекса РФ и ч. 5 ст. 77 ЛК РФ Рослесхоз утвердил своими Приказами Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка[272] , договора купли-продажи лесных насаждений[273] , а также их Формы.

В Лесном кодексе РФ статьей 11 определен порядок пребывания граждан в лесах. Они имеют право свободного и бесплатного доступа в леса и для собственных нужд собирать и заготовлять ягоды, грибы и прочие дикорастущие плоды, растения. Ограничения на посещение гражданами лесов могут быть введены в целях пожарной и санитарной безопасности, безопасности при выполнении работ.

Несмотря на вековые традиции частной собственности на лес правила деятельности лесовладельцев Финляндии строго ограничены законодательными актами. Лесовладелец не имеет права проводить рубку без согласования с государственными органами.

Лесная служба Финляндии осуществляет управление государственными лесами страны. Она не контролирует и не исполняет лесное и природоохранное законодательство. Поэтому на ее базе функционирует госпредприятие, управляемое исполнительным директором, в совет директоров которого входят представители Министерства сельского хозяйства и лесного хозяйства и Министерства окружающей среды.

Лесохозяйственная бизнес-структура поставляет древесину и другие виды продукции с одновременным многоцелевым использованием лесных ресурсов. Лесозаготовительная и лесохозяйственная деятельность осуществляется на основе контрактов и на подрядной основе. Другие виды деятельности и услуги

---

[271]См.: Российская газета. 06.02.1996. N 23; 07.02.1996. N 24; 08.02.1996. N 25; 10.02.1996. N 27.

[272]См.: Приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 года N 319 "Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора аренды лесного участка" // Российская газета. 14.10.2011. N 231.

[273]См.: Приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 года N 319 "Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора аренды лесного участка" // Российская газета. 14.10.2011. N 231

(рыбалка, охота, туризм, производство посадочного материала, информационные услуги по использованию природных ресурсов, продажа и сдача в аренду лесных участков) представляют специализированные коммерческие предприятия.[274]

Экономическая база для формирования платежей устанавливается в форме попенной платы, где верхний предел складывается из рыночной цены на круглый лес и затрат на его заготовку и транспортировку, а нижний определяется затратами на осуществление хозяйственных мероприятий по воспроизводству леса и налоговыми отношениями.

В Финляндии применяется практика государственных дотаций частных лесовладельцев, когда их затраты на лесохозяйственные мероприятия превышают доход от платежей. Размер субсидий носит дифференцированный характер. Платежи взимаются только с фактически заготовленной и доставленной в пункты потребления древесины. Плата за древесину, отпускаемую на корню, достигает 60-80% от оптовой цены. Платежи значительно различаются по районам в зависимости от степени удаленности рынков сбыта и мест потребления лесоматериалов. Все это позволяет эффективно осуществлять лесопользование и лесовосстановление как в частных, так и в государственных лесах.[275]

Финское лесное законодательство основано на принципе устойчивого лесопользования и многоцелевого использования лесов. Использование лесов регулируется для обеспечения благополучия людей и природы, а так же для экономической устойчивости лесного хозяйства. Финские леса, в том числе частные, открыты для посещения. Это означает, что каждый может свободно и без предъявления каких-либо разрешений находиться на территории финских лесов, независимо от формы их собственности. Так называемое «право каждого» гарантирует передвижение на частных землях пешком, на лыжах, на велосипеде или верхом на лошади. Передвижение на моторизованных средствах требует разрешения владельца земли. Без нанесения ущерба разрешается на земле другого разбивать лагерь, собирать неохраняемые лесные цветы, ягоды и грибы. Для разведения огня необходимо разрешение хозяина, так же «право каждого» нельзя использовать для нанесения ущерба владельцу или природе.[276]

Как считает профессор О.И. Крассов, в России лесные ресурсы используются не эффективно, часто в ущерб интересам охраны лесов, их восстановлению. Огромный ущерб лесам, всей окружающей среде наносят ежегодно лесные пожары. Велики потери, которые причиняют лесные браконьеры, остро стоит проблема рационального лесопользования, восстановления лесов, обеспечения их охраны от пожаров, защиты от вредителей и болезней, незаконных порубок. В течение многих лет, леса России подвергаются беспощадной эксплуатации. Проблема лесопользования, охраны и восстановления лесов не решена и продолжает оставаться актуальной. Неблагоприятная ситуация, которая сейчас сложилась в лесном секторе - это

[274]См.: Лес- не только деревья. Вам поможет лесная служба._ Хельсинки: АО «Эдита». 2002. С. 15.
[275] См.: Николайчук О.А.; Николайчук А.А. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России.М.: ИНФРА-М, 2014. С.125
[276] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

следствие тех негативных тенденций, которые развивались в течение очень длительного времени. Современное плачевное состояние лесного хозяйства отражает общую кризисную ситуацию в экономике страны, в том числе и в сфере природопользования и охраны окружающей среды.[277]

В этих условиях в конце 2003 г. началась активная работа по пересмотру лесного законодательства и подготовке проекта нового Лесного кодекса РФ.
При разработке проекта ставилось несколько задач. Общая главная задача заключалась в том, чтобы свести к минимуму участие государства как собственника лесов в сфере ведения лесного хозяйства, снять с государства-собственника обязанности по лесовосстановлению, охране и защите лесов.[278]
Предполагалось в рамках проводимой административной реформы устранить бюрократические преграды на пути доступа к лесным ресурсам. Надо отметить, что теоретико-экономический анализ института собственности на лесные ресурсы в России осуществлялся и конце 20 века.[279]

Новый Лесной кодекс должен обеспечить равные возможности каждому, кто желает и имеет достаточно средств, по результатам аукциона получить в пользование участок леса на условиях договора аренды. Следующая задача, которую нужно было решить, заключалась в том, чтобы свести к минимуму административное вмешательство в процессы лесопользования и ведения лесного хозяйства, максимально устранить условия для коррупции. И наконец, предполагалось создать условия для свободного оборота участков леса, переданных в аренду. Следует отметить, что задача обеспечения правовых основ действительно рационального использования лесов и их охраны в качестве приоритетной не ставилась прямо. До 2005 года делались безуспешные попытки закрепить право частной собственности на леса, делались усилия к тому чтобы втиснуть в содержание этого проекта без его структурной перестройки нормы, регулирующие частную собственность на леса и земли лесного фонда. В результате получился проект, отличавшийся крайне низким уровнем юридической техники. Проект Кодекса был одобрен Правительством и направлен в Государственную Думу. В результате серьезных споров проект Кодекса был отозван Правительством из Государственной Думы.[280]

Позднее был подготовлен новый законопроект. На основании распоряжения Правительства РФ от 28 января 2005 г. N 84-р новый проект Лесного кодекса РФ был снова внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Были учтены ошибки прошлой неудачной попытки принять Лесной кодекс, но организаторы разработки проекта не отказались от идеи частной собственности на леса. В новом проекте содержится минимальное количество прямых норм, которые регулируют вопросы частной собственности на леса и земли лесного фонда. В нем много бланкетных норм, содержащих ссылки на земельное и гражданское законодательство при решении данного вопроса. Главная задача этого проекта - закрепить право частной собственности

---

[277]См.: Крассов О.И., Право собственности на леса. //Экологическое право, 2006, N 2. КонсультантПлюс
[278] См.: Тамбовцев В. Улучшение защиты прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России//Вопросы экономики. 2006. № 1 С. 26-27.
[279] См.: Например: Канов В.И. Отношения собственности на природные ресурсы. Томск: Изд-во Томск. Ун-та. 1991. ; Ушаков Е.К. К разгосударствлению земли и других природных ресурсов.// Российский экономический журнал. -1994; Найденов Н.Д. Рыночные методы регулирования экономики региона. СПб., 1995. С. 50.
[280] См.: Крассов О.И., Право собственности на леса. //Экологическое право, 2006, N 2. КонсультантПлюс.

на леса и урегулировать этот вопрос позднее в специальном федеральном законе. Применена та же схема, что и была использована при принятии Земельного кодекса РФ, когда говорили, что Земельный кодекс не регулирует вопросы права собственности на земли сельскохозяйственного назначения и их использования. Вопросы оборота земель будут регулироваться особым федеральным законом.[281]

Идут споры между специалистами в лесном праве, государственными деятелями, экономистами: нужна ли в нашей стране частная собственность на этот природный ресурс? В этом вопросе не только экономическая целесообразность установления частной собственности на леса. Профессор МГУ О.И. Крассов считает, что учитывая естественные природно-экономические свойства леса как природного объекта, установление права частной собственности на леса нецелесообразно. Это объясняется тем, что процесс лесовосстановления обусловлен очень длительными сроками выращивания леса, нередко превышающими пределы человеческой жизни. Капитал, затраченный на приобретение лесов и ведение в них хозяйства, приносит прибыль лишь по истечении 100 - 150 лет. Поэтому именно рубка леса, а не лесное хозяйство является исключительно выгодной для его собственника, заинтересованного в получении прибыли. Вложение средств в восстановление лесов в условиях частной собственности на землю и лес экономически невыгодно для частного собственника. Решать более или менее удовлетворительно вопросы рационального лесопользования и лесовосстановления можно только в условиях государственной собственности на леса и земли лесного фонда. Идея частной собственности на леса в России была ориентирована на богатых собственников, обладающий значительными финансовыми средствами, заинтересован в приватизации российских лесов. Именно это обстоятельство и является главной причиной попыток закрепления в Лесном кодексе права частной собственности на леса. Уже сейчас идет активный процесс передачи больших площадей лесов в аренду именно в расчете на то, что в ближайшем будущем появится возможность их приватизировать. [282]

С теоретической точки зрения, отмечает д.э.н., профессор, заведующий кафедрой лесной политики, экономики и управления СПбЛТА В. Н. Петров, нельзя арендовать то, что полностью потребляется и не подлежит возврату. Иными словами, потребляемые вещи или имущество не арендуются – это аксиома. В нашем случае земля является имуществом главным, а лес – принадлежностным имуществом. Свойство принадлежностного имущества воспроизводиться, тем не менее, не дает оснований для признания института аренды лесных участков эффективной формой производственной деятельности в лесу.[283]

Нельзя не согласиться с В.Н. Петровым, что если заключить договор аренды на 100 лет с конкретным физическим или юридическим лицом, в течение этого срока неизбежно произойдет смена арендатора, лесного

---

[281] См.: Грузин С.В. Отношения собственности на природные ресурсы в России: эволюция государственно-правового регулирования //Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4 (32) С.176.
[282] См.: Крассов О.И., Право собстенности на леса. //Экологическое право, 2006, N 2. КонсультантПлюс
[283] См.: Петров В.Н. Частные леса в России: за и против. http://www.lesvesti.ru/news/expert/960/25.07.2011, 08:23

законодательства, лесной политики и т.д., что ставит под сомнение эффективность долгосрочной аренды. Встает вопрос, в долгосрочном периоде экономически выгодно ли государству сдавать лесные участки в аренду на 49 лет и более, оставаясь при этом собственником лесов? Не проще ли приступить к разработке качественно новых лесных отношений, основанных на многообразии форм собственности на леса, или, может, отдать предпочтение развитию новых прав пользования лесами?[284]

Предусмотрено, что передача лесных участков в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, граждан и юридических лиц должна осуществляться в порядке, установленном федеральными законами. Ст. 7 Федерального закона "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" предусматривает, что федеральная собственность на земли лесного фонда сохраняется до принятия федеральных законов, устанавливающих порядок передачи лесных участков в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и частную собственность.

Кроме того, Лесной кодекс ограничивает возможность нахождения лесов в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности, также предполагая решить этот вопрос в будущем федеральном законе. По действующему законодательству только леса государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, произрастающие на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности (ст. 2, п. 6, Федерального закона 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"[285]).

В соответствии со ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[286] в собственности муниципальных образований могут находиться леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения. В городах Москва и Санкт-Петербург леса передаются в государственную собственность этих субъектов Российской Федерации. Именно так определен в объектный состав собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В соответствии со ст. 8 Федерального закона "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" участки леса на землях поселений относятся к муниципальной собственности, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - к государственной собственности этих субъектов Российской Федерации в соответствии с правилами о разграничении государственной собственности на землю.

То есть, те леса, где возможна их промышленная эксплуатация, не смогут находиться ни в собственности субъектов Федерации, ни в муниципальной собственности. Такие леса могут быть только в федеральной собственности и в частной собственности. Леса и земли могут быть переданы в собственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц,

---

[284]См.: Петров В.Н. Частные леса в России: за и против. http://www.lesvesti.ru/news/expert/960/25.07.2011, 08:23
[285]См.: СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024; 2002. N 1 (ч. 1); 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 25.
[286] См.: СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2004. N 25. Ст. 2484; 2004. N 33. Ст. 3368; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 9; ст. 12; ст. 17; ст. 25.

кроме тех лесных участков, которые будут предусмотрены в перечне, утвержденном указом Президента Российской Федерации (ч. 6 ст. 42 проекта Лесного кодекса). Согласно ст. 2 проекта Федерального закона "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" до принятия такого указа лесные участки не могут передаваться в собственность этих лиц.

По законодательству выходит, что собственник земель лесного фонда и лесного участка является одновременно и собственником леса. Возможность приобретения права частной собственности на некоторые лесные участки вступает в противоречие с интересами охраны окружающей среды. Кодекс не содержит никаких ограничений относительно возможности нахождения в частной собственности лесов, отнесенных к соответствующим категориям защитности лесов. Не предполагается этого сделать и в будущих федеральных законах. В этих законах будет урегулирован только порядок передачи лесных участков в частную собственность, то есть только процедурные вопросы.

Согласно п. 5 ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"[287] земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации.

С профессором О.И. Крассовым не совсем согласен профессор В.Н. Петров. Он отмечает, что частная собственность на леса, несомненно, будет иметь положительные и отрицательные стороны. Отрицательные стороны приватизации лесов для государства: сложности при отчуждении лесных участков для государственных нужд, дополнительные затраты на компенсацию; для частного бизнеса: непредсказуемость государственной лесной политики, системы налогообложения; для населения: возможно ограничение свободы доступа на лесные участки. Положительные стороны приватизации лесов для государства: пополнение бюджета, снижение затрат на управление лесами; для частного бизнеса: повышение капитализации бизнеса, рост мотивации, оборотоспособности лесных участков; для населения: практически никаких. Очередной передел лесной собственности не должен привести к роковым ошибкам в развитии отечественного лесного хозяйства. Однако, В.Н. Петров видит объективную проблему в переходе к частной собственности на лес.- Сегодня становится очевидным, что российское государство не в состоянии содержать те огромные лесные богатства, недвижимое имущество, которое ему досталось после распада СССР. В последние десятилетия ситуация складывается таким образом, что затраты на управление лесами постоянно «подгоняются» под остаточное госбюджетное финансирование.[288]

Вопросы частной собственности на леса урегулированы в Кодексе нечетко. Проект лишь закрепляет право частной собственности на лес. Однако в нем нет ясно выраженных правовых норм, которые бы регулировали порядок реализации права частной собственности на этот природный объект. Совершенно недостаточно приобрести в собственность участок леса. Важно еще и определить, как реализовать это право, как его защитить. Не определен

[287] См.: СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 25.

[288] См.: Петров В.Н. Частные леса в России: за и против. http://www.lesvesti.ru/news/expert/960/25.07.2011, 08:23

порядок осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения этой собственностью, охраны частных лесов. В ч. 3 ст. 42 сказано, что владение, пользование и распоряжение лесными участками осуществляются по правилам, установленным Лесным кодексом (в действительности эти правила в проекте сформулированы в самой общей форме), земельным и гражданским законодательством. Указанный недостаток Кодекса породит не только экологические, но и социальные, экономические проблемы. Этот очень важный вопрос не проработан в полной мере. Правовой режим земель лесного фонда всегда был предметом регулирования лесного законодательства. Лишь самые общие положения, касающиеся правового режима этой категории земель, установлены в ст. 101 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. [289]. Более того, в ст. 101 ЗК РФ (п. 6) сказано, что порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется Земельным кодексом РФ и лесным законодательством. В ГК РФ о лесных участках ничего не сказано вовсе.

Согласно ч. 3 ст. 26 Лесного кодекса РФ пребывание граждан в лесах может быть ограничено в интересах пожарной безопасности; безопасности граждан при проведении работ; ведения орехопромыслового, лесоплодового или лесосеменного хозяйства и в иных случаях, когда пребывание граждан в лесах несовместимо с целями лесопользования в соответствии с Лесным кодексом. Ограничение пребывания граждан в лесах может быть установлено с согласия органа местного самоуправления по месту нахождения лесного участка. В этих случаях речь идет о случаях ограничения пребывания граждан в лесах, в том числе и частных лесах. Между тем гражданское законодательство закрепляет право собственника контролировать доступ на свой земельный участок, то есть вовсе прекращать на него доступ, а не только ограничивать его. Это право установлено в ст. 262 ГК. Так, граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.[290]

Право собственника лесного участка осуществлять соответствующие виды лесопользования на своей земле представляет собой нонсенс с юридической точки зрения. Проект Лесного кодекса РФ признает собственника лесного участка одновременно собственником земельного участка в составе земель лесного фонда, собственником произрастающего на нем леса и в то же время лесопользователем. Лесопользователь - гражданин или юридическое лицо, использующее лесной участок по основаниям, предусмотренным Лесным кодексом и другими федеральными законами (ст. 13). Собственник лесного участка является одновременно и собственником, и пользователем леса. До

[289] См.: СЗ РФ. 2001. N 44. Ст. 4147; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711; 2004. N 41. Ст. 3993; 2004. N 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 15; ст. 17.

[290] См.: Крассов О.И., Право собственности на леса. //Экологическое право, 2006, N 2. КонсультантПлюс

настоящего времени в нашем законодательстве не встречалось столь оригинальных правовых решений. Собственник будет иметь право также возводить в установленном порядке здания, строения и сооружения, в том числе дороги и иные объекты инфраструктуры для обслуживания лесопользования; осуществлять в соответствии с законодательством добычу общераспространенных полезных ископаемых на нелесных землях для собственных нужд с обязательной рекультивацией нарушенных земель.

Реализация указанных прав собственников постепенно приведет к трансформации целевого назначения земель лесного фонда, размыванию той основной цели, для которой эти земли использовались в течение многих десятилетий, - ведение лесного хозяйства и обслуживание лесопользователей. Достаточно лишь упомянуть о том, что на этих землях по общему правилу не допускалось возведение капитальных зданий, строений и сооружений, то есть объектов недвижимости. К числу обязанностей собственника Кодекс относит ведение лесного хозяйства, несение расходов по его ведению и выполнение иных требований, предусмотренных лесным законодательством.[291]

Статья 44 допускает возможность принудительного прекращения права частной собственности на лесной участок в случае выкупа лесного участка для государственных или муниципальных нужд, а также в других случаях, предусмотренных земельным и гражданским законодательством. Это основание является единственным, по которому можно изъять лесной участок у его собственника.

Таким образом, лесной участок (земельный участок земель лесного фонда), находящийся в частной собственности и используемый с нарушением законодательства, например в том случае, если собственник не выполняет свои обязанности по лесовосстановлению, изъять нельзя. Действующее законодательство допускает возможность изъятия только земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения в случаях нарушения земельного законодательства.[292]

Как отмечает профессор Крассов О.И., есть еще одна проблема, которая возникнет в результате установления права частной собственности на земли лесного фонда и леса. В проекте не содержится никаких ограничений на площади лесных участков, которые могут находиться в частной собственности. Между тем земли лесного фонда представляют собой ценность не только потому, что на них растут леса. Земли лесного фонда содержат в своих недрах полезные ископаемые. Именно на этих землях проводятся геологические изыскания, разведка и затем после их перевода в земли промышленности добыча полезных ископаемых. Сложится следующая ситуация. Сначала государство разрешит приватизировать без каких-либо ограничений эти земли, а затем, когда возникнет необходимость, государство будет изымать лесные участки для государственных или муниципальных нужд, выплачивая их собственникам рыночную стоимость участков с учетом стоимости полезных ископаемых.[293]

---

[291]См.: Реализация прав собственности на природные ресурсы / С.А. Боголюбов, Д.Б. Горохов, Е.Л. Минина и др. М., 2007. С. 165.

[292] См.: Крассов О.И., Право собстенности на леса. // Экологическое право", 2006, N 3. КонсультантПлюс

[293]См.: Крассов О.И., Право собстенности на леса. // Экологическое право", 2006, N 3. КонсультантПлюс

Выявление правовых принципов и критериев, на основе которых должен осуществляться перевод земель лесного фонда, их четкое закрепление в праве имеет очень важное значение. Однако критерии, на основании применения которых должны решаться вопросы перевода земель лесного фонда в земли иных категорий, до настоящего времени не определены в нашем законодательстве либо сформулированы недостаточно четко.

1. Перевод земель лесного фонда в другую категорию допускается:
   а) если изменение их целевого назначения предусмотрено лесоустроительной документацией или документами территориального планирования и документацией по планировке территории для строительства и эксплуатации объектов здравоохранения, объектов культурно-бытового, жилищно-коммунального, социального назначения, дорог и других линейных объектов;
   б) в связи с установлением или изменением черты поселений.
2. В иных случаях перевод земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы и осуществляется в соответствии с лесоустроительной документацией в связи с:
   а) невозможностью их дальнейшего использования по целевому назначению;
   б) прекращением нужд лесного хозяйства;
   в) необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства, нужд сельского хозяйства, энергетики, добычей полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую не допускается в случае: установления в соответствии с федеральными законами ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод; наличия отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами; установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной либо лесоустроительной документации.[294]

В ст. 8 Лесного кодекса РФ предлагается следующее. Перевод земель лесного фонда в земли других категорий осуществляется в случае необходимости обеспечения нужд сельского хозяйства, обороны, безопасности, энергетики, транспорта и связи, размещения в установленном порядке объектов здравоохранения, культуры и искусства, коммунально-бытового, другого социального значения и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Перевод земель лесного фонда в земли иных категорий должен быть обоснован заинтересованным лицом в ходе общественных слушаний, проводимых в порядке, определяемом органами местного самоуправления, если

[294] См.: Перевод назначения земель . http://www.rus-legal.ru/tenement/tenement_08/tenement_0803.html

иное не предусмотрено законодательством. Общественные слушания не проводятся при переводе земель лесного фонда в земли обороны. При переводе земель лесного фонда в земли иных категорий граждане и юридические лица, в интересах которых осуществляется перевод, возмещают потери лесного хозяйства.[295]

Земельное законодательство (ст. 8 ЗК РФ) устанавливает общие положения, касающиеся перевода земель в иные категории. Процедура перевода земель лесного фонда в иные категории земель имеет свои особенности. Согласно п. 4 ст. 101 ЗК перевод земель лесного фонда в земли других категорий осуществляется в соответствии с пп. 1 п. 1 ст. 8 ЗК РФ с учетом требований охраны окружающей среды, установленных федеральными законами. Перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, Правительством РФ. Согласно ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" [296] перевод земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается: если изменение их целевого назначения предусмотрено лесоустроительной документацией или документами территориального планирования и документацией по планировке территории для строительства и эксплуатации объектов здравоохранения, объектов культурно-бытового, жилищно-коммунального, социального назначения, дорог и других линейных объектов; в связи с установлением или изменением черты поселений.

В иных случаях перевод земель лесного фонда или земельных участков в составе таких земель в другую категорию допускается только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы и осуществляется в соответствии с лесоустроительной документацией в связи с невозможностью их дальнейшего использования по целевому назначению; прекращением нужд лесного хозяйства; необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства, нужд сельского хозяйства, энергетики, добычей полезных ископаемых (за исключением общераспространенных полезных ископаемых), содержанием объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Как отмечает В.Д. Мазаев, главным назначением публичной собственности является обеспечение принадлежности общего блага всему народу, всей нации, населению определенной территории, а не государственному бюрократическому аппарату, аппарату иных публичных образований. [297]

В финском проекте «Законе о лесе» от 8.2.2013[298] «Представление законопроекта правительства об изменении Закона о лесе и статьи 3 главы 48 а

---

[295] См.: Крассов О.И., Право собстенности на леса. // Экологическое право", 2006, N 3. КонсультантПлюс

[296] См.: СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 1). Ст. 5276.

[297] См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России. Конституционные основы. М., 2004. С. 138.

[298] Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013).В соответствие с решением Парламента отменяются статьи 3, 4, 5 b, 6, 14 a, 16 a ja 17 закона о лесе (1093/1996) в том виде, в котором статья 3 частично, статьи 4 ja 5 b представлены в законе 822/2010, статья 14 a частично представлены в законах 1224/1998 и 822/2010, а также статья 16 a представлена в законе 315/2007, ….добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010 Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

уголовного кодекса на рассмотрение парламента» дается краткий обзор законопроекта. В пункте 4.2 «Защищенность собственности и ограничения на ее использование» говорится следующее.

Обязательства настоящего закона о лесе являются с точки зрения землевладельца в момент учреждения по характеру умеренными и подходящими для развития общества. Считается, что ограничения и обязательства не влияют значительно на возможности отдельного землевладельца эксплуатировать лесную собственность с экономической точки зрения. Обязательства достижения определенного диаметра и возраста вырубаемого древостоя отражали общественное мнение на момент учреждения закона. Считается, что эти ограничения привели к народнохозяйственной стабильности посредством защиты капиталовложений в древостой. В данный момент закон о лесе внесены новые изменения, например, вследствие изменений намерений лесовладельцев, в области деятельности лесного сектора и в финском обществе.

Далее говорится о том, что в настоящем законе о лесе для землевладельца установлены ограничения, касающиеся интенсивности рубок ухода и раннего срока для осуществления рубок возобновления. Данное ограничение аргументировано стимулированием устойчивого ухода за лесом и его использованием. Согласно законопроекту в статью 5 а закона о лесе внесены изменения о том, что критерии диаметра и возраста древостоя при рубке возобновления отменены. Эти поправки способствуют более тщательному наблюдению за разноцелевой деятельности лесовладельцев и улучшению рентабельности лесного хозяйства. Целью была отмена ограничений на пользование лесной собственностью, чтобы повысить защищенность собственности, установленную в статье 15 конституции, и чтобы отслеживать изменения ведения лесного хозяйства, поясненные выше.[299]

Отдельный раздел 4.3 назван «Защищенность собственности и обязанности ухода за собственностью». В нем говорится следующее. В законе о лесе вменяется также в обязанность получение новых саженцев после проведения рубки возобновления. Данное обязанность должна в обязательном порядке существовать в законе, так как она значима с точки зрения сохранения биоразнообразия лесов и получения устойчивого дохода от лесов, что является целью закона о лесе. Также международные договоры о сохранении леса вменяют также Финляндии в обязанность выращивания новых саженцев. Обязательство возобновления все-таки была отменено с точки зрения производства древесины на малодоходных дренированных торфяниках и территориях, на которых по плану, одобренному государственным органом или региональным подразделением, ведутся работы по восстановлению изначально открытого болота или редколесного болота или объектов, относящихся к природному наследию. Для достижения цели закона о лесе и на основании вышепредставленных обязанностей от лесовладельца нельзя требовать экономически нерентабельных вложений. Можно считать, что требование нерентабельных вложений нарушает права владельца на пользование собственностью нормальным, умеренным и разумным способом.

[299] См.: Там же.

Конституционная комиссия при рассмотрении закона о лесе определила фундамент, согласно которому интересы сохранения природных ресурсов и народноэкономических ресурсов, находящиеся в основании закона о лесе, дополняют требование одобренной базы для установления ограничений основного права. Прежде комиссия отмечала, что необходимость защиты лесного хозяйства жизненно важна для народного хозяйства Финляндии (PeVL 22/1996 vp). Можно расценивать, что настоящее обязательство возобновления, следующее за рубкой возобновления, вызвано весомыми общими причинами. Землевладелец может изначально выбрать, как он будет выполнять данное обязательство возобновления. Обязательства закона о лесе относятся ко всем лесовладельцам вообще, а не к одной ограниченной группе. Конституционная комиссия считает, что ограничения, касающиеся рубок, и обязательства возобновления древостоя правомерны по отношению к важным для народного хозяйства интересам защиты лесного хозяйства и частнохозяйственным возможностям использования лесной собственности (PeVL 22/1996 vp). С другой стороны оценка ограничений использования собственности, представленная в законопроекте, отличается от оценки ограничений, представленной в закон о лесе в первоначальном виде, так как в сфере деятельности произошли вышеперечисленные значительные изменения.[300]

Экономическое значение леса достаточно велико. После вступления в силу Лесного кодекса РФ возросла роль договорных и арендных отношений в сфере лесопользования, изменилась система платежей за использование лесов [301]. Использование лесов является платным: взимается арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. В 2011 году в бюджетную систему Российской Федерации поступила плата за использование лесов в размере 21593,1 млн. руб., из них: в федеральный бюджет поступило 16328,4 млн. руб., в бюджеты субъектов Российской Федерации - 5264,7 млн. руб.[302] .

Среди приоритетных направлений развития лесного комплекса в период до 2020 года в Стратегии, утвержденной Приказом Минпромторга России N 248, Минсельхоза России N 482 от 31 октября 2008 года[303] значится организация рационального, многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов. Достижение основных целей развития лесного хозяйства, связанных с обеспечением устойчивого управления лесами, сохранением и повышением их ресурсо-экологического потенциала, повышением вклада лесов в социально-экономическое развитие страны, обеспечением экологической безопасности и стабильным удовлетворением общественных потребностей в ресурсах и услугах леса, должно базироваться, в частности, на принципе сохранения государственной (федеральной) собственности на леса и земли

[300]См.: Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013). http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

[301]См.: Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации / Под ред. А.А. Ялбулганова. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. С. 25 - 26.

[302] См.: Поступление платежей за использование лесов в 2011 году и недоимки по платежам за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года // URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/finance/stat/6.

[303]См.: Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации N 248, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации N 482 от 31 октября 2008 года "Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года" // СПС "КонсультантПлюс". (Документ опубликован не был.)

лесного фонда в качестве доминирующей формы собственности (п. 6.1 Стратегии). Принятие в 2006 году ЛК РФ вызвало много вопросов и споров, прежде всего из-за попыток установить право частной собственности на лес.[304] В отношении права собственности на леса понятие леса фактически сводится к лесному участку (см. ст. 8 ЛК РФ), под которым понимается земельный участок с границами, установленными согласно положениям ЛК РФ. Правовые отношения по поводу права собственности на лес возникают чаще всего непосредственно в процессе использования лесов. В ст. 25 ЛК РФ приведены виды использования лесов. Всего перечислено 16 видов, при этом список является открытым. Данная классификация является эволюционным развитием классификации Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года N 22-ФЗ[305] (далее - ЛК РФ 1997 года). Частью 1 ст. 24 ЛК РФ установлено, что использование лесов может осуществляться с предоставлением лесного участка и без предоставления лесного участка. Использование лесов без предоставления лесного участка может осуществляться, например, гражданами в целях заготовки древесины, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд. Не требуется предоставления лесного участка также и для обычного пребывания граждан в лесу.[306]

Юха Ояла руководитель Лесного департамента Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии отмечает, что в стратегии развития лесного комплекса - изменения в обществе и отношениях собственности на леса:

1. Значение нематериальных ценностей выращивания лесов возрастает, приближаясь к уровню экономических ценностей. Многие лесовладельцы обращает особое внимание также и на рекреационные, природоохранные и ландшафтные аспекты лесохозяйственной деятельности.

2. Наряду с этим, значительная часть лесовладельцев ожидает более высоких доходов от своих капиталовложений и инвестиций.

3. В системе других общественных ценностей и целей, связанных с использованием возобновляемых природных ресурсов и другими экосистемными услугами, также произошли изменения.

4. Роль лесного хозяйства и лесной промышленности как части народного хозяйства Финляндии остается существенной, несмотря на снижение относительного значения лесной промышленности.

5. Нормативно-правовое регулирование лесного хозяйства можно сократить без нанесения ущерба предпосылкам функционирования промышленности и сектора услуг, использующих возобновляемые лесные ресурсы, или лесным запасам.[307]

Леса России располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий (ч. 1 ст. 6 ЛК РФ). Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным, лесным и градостроительным законодательством. Согласно ч. 1 с.

---

[304]См.:Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: Правовое регулирпование.//Реформы и право, 2012, № 2 Консультант Плюс

[305] См.: СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 610.

[306]См.:Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: Правовое регулирпование.//Реформы и право, 2012, № 2 Консультант Плюс.

[307] См.: Юха Ояла. Роль государства в лесной политики Финляндии. http://www.mgul.ac.ru/info/inter/news/88/5.pdf

7 Земельного кодекса Российской Федерации[308] (далее - ЗК РФ) земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса.

В соответствии с ч. 1 ст. 101 ЗК РФ к землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления: вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие). Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ч. 1 ст. 8 ЛК РФ). Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий

Леса в форме лесничеств и лесопарков согласно п. 3 ч. определяются в соответствии с земельным законодательством. Согласно п. 2 ч. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки из состава земель лесного фонда, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничены в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (абз. 2 ч. 2 ст. 27 ЗК РФ). Так, в ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"[309] прямо установлено, что отчуждению в соответствии с данным Федеральным законом не подлежат земельные участки в составе земель лесного фонда. Кроме того, лесной фонд поименован в перечне объектов, находящихся в федеральной собственности, приватизация которых запрещена (п. 2.1 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 года N 2284[310]). Таким образом, российским законодательством на настоящий момент прямо запрещена приватизация лесов, произрастающих на землях лесного фонда.3 ст. 23 ЛК РФ могут находиться на землях особо охраняемых природных территорий. В соответствии с ч. 2 ст. 95 ЗК РФ земли особо охраняемых природных территорий относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности. Таким образом, лесные участки, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Также допускается нахождение лесных участков на землях обороны и безопасности. Исходя из

---

[308] См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ // Российская газета. 30.10.2001. N 211, 212.

[309] См.: Российская газета. 26.01.2002. N 16.

[310] См.: Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года N 2284 "О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. N 1. Ст. 2.

системного анализа ст. 27 ЗК РФ земли, предоставленные для нужд обороны и безопасности, могут находиться в государственной и муниципальной собственности. Возможность нахождения лесов в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности прослеживается из полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области лесных отношений.

Так, в соответствии со ст. 82 ЛК РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, относятся полномочия по владению, пользованию и распоряжению лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации. В их собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством (ст. 18 ЗК РФ).

Стоит отметить, что большинство лесов находится на землях лесного фонда. Из 1183,4 млн. га площади лесов 97% расположено на землях лесного фонда, оставшиеся 3% - на землях особо охраняемых территорий, обороны и безопасности, населенных пунктов и иных категорий [311]. В 2014 г. общий объем финансирования отрасли относительно 2012 года вырос на 7,1% и составил 67,8 млрд. рублей. В аренду было передано 223 млн. га лесов, из них 174 млн. га - для заготовки древесины, 49 млн. га - для охотничьего хозяйства, заготовки и сбора не древесных ресурсов, рекреации. Лесопатологический мониторинг на землях лесного фонда России в 2013 году составил 109,1 млн. га (100% от плана). Лесовосстановление выполнено на площади 870 тысяч га (при плане 828 тысяч га).[312]

Основной формой собственности на лесные участки в России является федеральная собственность. Установленное в Конституции Российской Федерации многообразие форм собственности на леса означает возможность существования различных форм собственности на лес. Ввиду того что только в отношении лесных участков, находящихся в составе земель лесного фонда, законом установлены исключительно федеральная форма собственности, а также прямой запрет на их приватизацию, можно заключить, что допускается приватизация в пределах иной, кроме земель лесного фонда, категории земель.[313]

Использование лесов осуществляется на основании:

1) договора аренды лесного участка - если данный вид лесопользования осуществляется с предоставлением лесного участка;

2) договора купли-продажи лесных насаждений - если данный вид лесопользования не предусматривает предоставление лесных участков;

---

[311] См.: Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачи на 2011 год // URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/media/appearance/57/Slajd9.JPG.

[312] См.: Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2013 году и задачи на 2014 год http://вниилгисбиотех.рф/vserossijskoe-soveshhanie-osnovnyie-itogi-rabotyi-lesnogo-xozyajstva-rossijskoj-federaczii-v-2013-godu-i-zadachi-na-2014-god.html

[313] См.: Хрешкова В.В. Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: Правовое регулирование.//Реформы и право, 2012, № 2 Консультант Плюс

3) права безвозмездного срочного пользования, права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут).

Научный сотрудник НИИ леса Финляндии В. Гольцев и ст. научный сотрудник Европейского Института леса (Йоэнсуу, Финляндия) опубликовали в Лесных вестях интересную статью, посвященную лесному хозяйству Финляндии и России.[314] Они пишут в статье, о том, что суть скандинавского метода – прежде всего в лесном хозяйстве: ускоренное формирование поспевающего леса за счет многоразовых рубок ухода, в результате чего сокращается оборот рубки и повышается съем древесины с одного гектара в 2-3 раза. Для сравнения, на Северо-Западе России сейчас заготавливается 0,5 куб.м/га, тогда как в Финляндии около 3 куб.м/га. Соответственно, в связи с заготовкой большего количества древесины с ограниченной площади существенно снижаются транспортные затраты на перевозку леса (для поставки заданного объема древесины для целлюлозного завода размер необходимой лесной площади возрастает в несколько раз при экстенсивном лесопользовании в России). Гольцев В., Моисеев А.А. отмечают, что мешает внедрению скандинавского метода лесопользования (интенсификации лесного хозяйства) в России. Фактически лесопользование в России ведется экстенсивными методами со времен СССР – ничего не поменялось, разве что в худшую сторону! Преобладающая форма лесопользования – рубки главного пользования (в прошлом концентрированные «промышленные» вырубки, сейчас размер ограничивается 50 га) с последующим естественным возобновлением. Такие рубки проходят по огромным территориям и ведут к длительному лесовозобновлению и смене пород. Рубки ухода проводятся в ограниченном масштабе, что обусловлено недостатком лесных дорог, соответствующей техники и средств. Доход от рубок ухода меньше по сравнению с рубками главного пользования, поэтому лесозаготовители не имеют большого интереса к проведению рубок ухода. Тем более что лесозаготовители платят символическую попенную или же арендную плату за рубки главного пользования. При продаже леса на аукционе попенная плата может быть значительно выше, однако именно аренда признана основной формой «продажи» леса на корню. В России даже собственники промышленных предприятий не имеют достаточного желания инвестировать в промышленную собственность (поскольку они боятся ее лишиться), так откуда же у арендатора возникнет желание инвестировать в улучшение лесного хозяйства, если риск потерять аренду неизмеримо выше чем потерять узаконенную собственность? Авторы статьи задаются вопросом : что является альтернативой аренды лесов в условиях монополии государственной собственности на лес в России? Рано или поздно придется развивать частную собственность на лес, а также различные формы муниципальной и коллективных форм лесовладения (Пенсионные фонды и другие инвестиционные структуры открытого типа). Реальный собственник будет больше заинтересован в инвестициях в лес, при которых его будущая стоимость возрастет. Поскольку общество еще не готово к таким кардинальным

[314] См.: Гольцев В., Моисеев А.А. Государство должно стать эффективным собственником леса. // Лесные вести. http://www.lesvesti.ru/news/view/230

переменам, диверсификация форм собственности на леса займет еще длительное время. А чтобы этот процесс начать, в российские законы должны быть внесены соответствующие изменения. Это также займет время, поскольку уже наломали много дров при изменениях старых законов. Спешка с изменениями в законодательстве может больше навредить, чем принести пользы. Необходимо внимательно и скрупулезно изучить мировой опыт развития форм собственности на леса (включая российскую историю до СССР), прежде чем решать, какие формы являются оптимальными для России.[315]

Авторы, может быть не совсем ожидаемо делают заключение, о том, это не значит, что в рамках существующих законов ничего нельзя сделать, чтобы интенсифицировать лесное хозяйство. Единственный собственник российских лесов, государство может и должно стать реальным собственником лесов. Но для этого нужна политическая воля правящей партии или элиты страны и понимание того, что нужно делать. Если оглянуться на положительный опыт развитых европейских стран, то на первый взгляд может пропасть связь между процентом частных лесовладений и интенсивным лесопользованием (в Скандинавии доля частного лесовладения и интенсивность лесопользования наивысшая). В Германии доля государственных лесов немногим менее половины, но именно государственные леса определяют бизнес-модель в лесном хозяйстве. Государственные лесничие ведут коммерческое лесное хозяйство и продают свой готовый продукт – срубленный лес – на аукционах. Продажа срубленного леса преследует цель максимизации лесного дохода, однако имеет свои недостатки, поскольку промышленные компании имеют меньше возможностей для оптимизации логистики круглого леса. В Финляндии лесное хозяйство ведется в государственных лесах на коммерческой основе (кроме заповедных и защитных лесов, которые находятся в ведении лесопарковой службы), но лес продается на корню. Ранее лес на корню в Финляндии продавался на основе годовых соглашений с лесной промышленностью. Однако Евросоюз потребовал прекратить такую форму заключения сделок, поскольку она может подрывать конкурентные основы бизнеса. [316]

Здесь разговор не о деталях продажи леса лесовладельцем. Речь о том, что лесовладелец (кем бы он ни был – государство или другие лесовладельцы) не передоверяет свою собственность третьим лицам в лице арендатора, а старается сам вести хозяйство наилучшим способом. При этом интенсивное лесное хозяйство дает значительно больше дохода по сравнению с экстенсивным. То есть гораздо выгоднее пройти лес рубками несколько раз до момента снятия главного урожая. Только собственник может быть реально заинтересован в инвестициях в лесной фонд, включая строительство лесных дорог, без которых интенсивное лесное хозяйство невозможно. И пример как скандинавских стран, так и Германии показывает что государство также может быть реальным и эффективным собственником лесов, ведущим лесное хозяйство рациональным способом. Представляющие Финляндию авторы отмечают, что тогда как в России решили, что государство не может быть

[315]См.: Гольцев В., Моисеев А.А. Государство должно стать эффективным собственником леса. // Лесные вести. http://www.lesvesti.ru/news/view/230

[316]См.: Гольцев В., Моисеев А.А Указ. Соч. http://www.lesvesti.ru/news/view/230

реальным и эффективным собственником леса, что государство следует сделать номинальным собственником леса, а право пользования передать арендаторам, которые будут строить лесные дороги и заботиться об улучшении лесов (ни того ни другого пока не произошло). Для реализации этой модели государственная лесная служба была ослаблена, упор был сделан на аренду лесов. В результате мы имеем то, что имеем, и скоро совсем ничего не будем иметь (в смысле наличия спелого и пригодного для рубки леса). Объем строительства лесных дорог резко упал, а поэтому интенсификации лесного хозяйства и лесопользования ждать не приходится. То есть, чтобы переломить эти негативные тенденции в российском лесном хозяйстве, необходимо сместить приоритеты – снизить приоритет арендной формы лесопользования и повысить приоритет других форм – прежде всего продажи леса на корню через аукционы, которая прописана законодательно, но приоритет этой формы занижен. Серьезные перемены необходимы на всех уровнях государственной лесной службы, а не только на уровне Министерства лесного хозяйства России. Что еще плохого, кроме прошлогодних лесных пожаров, должно случиться с российским лесом, чтобы понять, что необходимо усилить не только центральное министерство, но и все уровни государственной лесной службы? Государство должно не устраняться от лесной собственности, превращая себя в контролера за арендаторами, а стать реальным и эффективным собственником леса. Только после осознания этого возможно планировать интенсификацию лесного хозяйства в России.[317]

4. Глава 3. Правовое регулирование государственного участия лесных отношений в Российской Федерации и Финляндии.

4.3.1. Государственная политика России и Финляндии в области регулирования лесных отношений

Как отмечается в Заключительном отчет по исследовательскому проекту Интенсификация лесопользования и совершенствование лесозаготовок на Северо-Западе России Института леса Финляндии Metla,[318] методы и системы лесозаготовки Скандинавских стран и России сильно отличаются. В Скандинавских странах преобладает сортиментный метод. На Северо-Западе России применяются как сортиментный, так и традиционные методы заготовки деревьями и хлыстами. Лесозаготовительные системы в основном механизированные. Себестоимость лесозаготовок высока и часто превышает соответствующие показатели в Финляндии. Производительность работ в компаниях, использующих традиционную российскую технику, чрезвычайно низка. На Северо-Западе России наблюдалось развитие сортиментной заготовки. Она уже доминировала в Республике Карелия и Ленинградской области, но ускоренно развивалась и в остальных частях России. Одной из проблем заготовки древесины является слабая дорожная инфраструктура.

[317]См.: Гольцев В., Моисеев А.А. Государство должно стать эффективным собственником леса. // Лесные вести. http://www.lesvesti.ru/news/view/230

[318]См.: Тимо Карьялайнен, Тимо Лейнонен, Юрий Герасимов, Маркку Хуссо и Сари Карвинен (ред). Интенсификация лесопользования и совершенствование лесозаготовок на Северо-Западе России. Заключительный отчет по исследовательскому проекту http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2009/mwp134.pdf

Плотность дорожной сети низка по сравнению с Финляндией и колеблется от 1,2 км/100 га в Республике Коми до 11,6 км/1000 га в Псковской области. Другая проблема — низкое применение рубок ухода. На Северо-Западе России в настоящий момент в ходе рубок ухода заготавливается только 4,5 млн. м., или 12% от общей заготовки. Это обусловлено неразвитостью дорожной сети, отсутствием соответствующей технологии и недостатком традиций и норм интенсивного лесопользования. Высок риск несчастных случаев, и на 1000 работников приходилось 20 несчастных случаев (0,5 со смертельным исходом). Также наблюдалась нехватка квалифицированных операторов харвестеров и форвардеров. В Республике Карелия, Архангельской и Вологодской областях доля официальных охраняемых территорий колеблется от 6 до 8% от лесного фонда. В Республике Карелия самые строгие ограничения на лесозаготовку, т. к. на половине охраняемых территорий запрещены все виды рубок, а в Вологодской и Архангельской областях — на 40 и 27% охраняемых территорий соответственно. Компании, занимающиеся закупками на Северо-Западе России, в настоящее время уделяют больше внимания охране природы, чем раньше. Это увеличивает потребность в надежной информации о существующих ограничениях на лесопользование, включая ограничения на лесозаготовку (например, по сплошным рубкам или рубкам ухода), дорожное строительство и прочие работы. Таким образом, собранные данные о текущем состоянии территорий, на которые есть ограничения по рубкам, их расположение и возможные ограничения на лесозаготовку будут полезны для планирования заготовки древесины на Северо-Западе России. В России и Финляндии общие принципы управления лесами довольно схожи. Однако собственность на лес, интенсивность лесопользования и поддержка лесного хозяйства государством отличаются значительно. За последние 25 лет активно велось финляндско-российское сотрудничество в области лесного хозяйства и охраны окружающей среды между разными заинтересованными сторонами. Финские и другие западные партнеры, включая министерства, научные и образовательные учреждения, НПО, лесопромышленные компании нуждаются в дальнейшей и основанной на исследованиях информации о развитии практики управления лесами для более качественного планирования и реализации своей деятельности в России. Знание истории помогает лучше понять настоящее и планировать будущее.[319]

Национальная лесная программа Финляндии до 2015 года представляет собой комплексную программу развития, разработанную совместно всеми структурами лесного сектора и утвержденную Госсоветом (правительством) Финляндии 16.12.2010. Главная цель программы – повышение уровня благосостояния посредством устойчивого лесопользования.

Ключевые цели национальной лесной программы Финляндии до 2015 года:[320]

[319]См.: Тимо Карьялайнен, Тимо Лейнонен, Юрий Герасимов, Маркку Хуссо и Сари Карвинен (ред). Интенсификация лесопользования и совершенствование лесозаготовок на Северо-Западе России. Заключительный отчет по исследовательскому проекту http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2009/mwp134.pdf

[320]См.: Юха Ояла. Роль государства в лесной политики Финляндии. http://www.mgul.ac.ru/info/inter/news/88/5.pdf

- Рост стоимости производства и экспорта лесной и деревянной продукции на 20 %
- Рост объема рубок финской деловой древесины до 65-80 млн кубометров в год
- Удвоение годового объема использования лесной щепы до 10-12 млн куб.м
- Удвоение доли качественных по своему состоянию питомников и молодых выращиваемых лесов по меньшей мере до 40 %.
- Увеличение ежегодного прироста древостоя до 100-110 млн. куб.м.
- Увеличение финансового результата от хозяйственной деятельности в частных лесах по меньшей мере до 110 евро/га.
- Соответствие транспортных сетей и терминалов потребностям в перевозках
- За счет мероприятий в рамках программы METSO обеспечивается расширение территорий с разноуровневой защитой на 178 000 – 268 000 га (включая проекты природопользования).
- Связывание углерода лесными экосистемами до уровня 10–20 млн. т CO2-экв. в год.
- Увеличение объема государственного финансирования научных исследований и разработок до 200 млн евро в год
- Подготовка профессиональных кадров различного уровня в соответствии с потребностями в рабочей силе
- Укрепление целенаправленной координации решения вопросов международного
характера и на уровне ЕС.

Как отмечается Лесным попечительским советом РФ в документе, «Принципы и критерии управления лесами Лесного попечительского совета» (FSC Principles and Criteria of Forest Stewardship, 2002) лесной стандарт является международно признанным стандартом ответственного управления лесами. Вместе с тем, чтобы учесть разнообразие правовых, социальных и географических условий, в которых находятся леса разных уголков мира, любой международный стандарт необходимо адаптировать к условиям данных страны или региона. На практике это означает, что в дополнение к «Принципам и критериям управления лесами», должны быть разработаны специальные индикаторы с набором измеряемых показателей, позволяющих проводить оценку на уровне единицы управления лесами. Стандарт управления лесами Лесного попечительского совета (далее – ЛПС) может быть подготовлен для всей страны либо для отдельных ее частей (отдельных регионов).[321]

Российский стандарт Лесного попечительского совета (далее – национальный стандарт) разработан Национальной рабочей группой по добровольной лесной сертификации по схеме Лесного попечительского совета (НРГ) в течение 1999–2007 годов. В процессе гармонизации учитывались аккредитованные ЛПС стандарты следующих стран: Швеции, Германии, Финляндии и Дании. Результаты гармонизации опубликованы (Лесной попечитель-ский совет по разные стороны границы. FSC-сертификация и

[321]См.: Стандарт Лесного попечительского совета для Российской Федерации FSC-STD-RUS-V6-1-2012 Russia Natural and Plantations EN Forest Stewardship Council®. Лесной попечительский совет http://www.fsc.ru/upload/file/Russian_National_FSC_Standard_v_6_01_Ru_itog.pdf. Одобрен Координационным советом Национальной инициативы ЛПС 25.12.2007 г. с изменениями, одобренными 06.06.2010 г. с изменениями, одобренными 28.02.2012 г.Аккредитован FSC International 11.11.2008 г. с изменениями, утвержденными 08.10.2012 г.

гармонизация стандартов стран балтийского региона, 2006). Доработка национального стандарта велась с учетом Национального бореального стандарта управления лесами ЛПС Канады (аккредитован ЛПС 06.08.2004 г.) – крупного региона с наиболее близкими для России природными условиями. Окончательная версия стандарта с изменениями была одобрена резолюцией Координационного совета 28 февраля 2012 г. и направлена в FSC IC 2 марта 2012 г. FSC IC одобрил данные изменения 08.10.2012 г. Национальный стандарт предъявляет требования общенационального уровня к управлению лесами; устанавливает общие правила для региональных (субнациональных) стандартов управления лесами; служит для целей сертификации управления лесами в соответствии с правилами Лесного попечительского совета. Национальный стандарт предназначен для органов управления лесным хозяйством, лесохозяйственных предприятий, организаций, аудиторских компаний, осуществляющих свою деятельность в соответствии с правилами ЛПС, а также для разработчиков региональных стандартов ЛПС.[322]

В соответствии с частью 1.1. Действие Российского стандарта Лесного попечительского совета (далее – Национальный стандарт) распространяется на всю территорию Российской Федерации. Национальный стандарт предъявляет требования общенационального уровня к управлению лесами, в том числе к содержанию региональных (субнациональных) стандартов управления лесами, в соответствии с требованиями Лесного попечительского совета. В документе(1.1.3) говорится о том, что «для отдельных регионов России (отдельных субъектов федерации или их групп) в рамках, установленных настоящим стандартом, могут быть разработаны специальные региональные стандарты Лесного попечительского совета, которые содержат более детальные требования к управлению лесами, учитывающие региональные особенности. Часть 4 документа называется Масштаб и интенсивность управления лесами. В ней говорится, что в настоящий момент в России, в связи с отсутствием частной собственности на леса, нет небольших частных лесовладений, в которых силами владельцев ведется лесное хозяйство. Участки небольшой площади (например, в первые сотни гектаров) крайне редко передаются в аренду. В силу сложности административных процедур и особенностей лесного законодательства, долгосрочная аренда таких небольших участков невыгодна экономически, а ведение неистощительного лесопользования в них невозможно. В силу отсутствия четких правовых механизмов и процедур и недостаточного спроса на услуги и продукцию хозяйств с малым объемом лесозаготовок, не сформировалась коммерчески успешная практика такой деятельности. В связи со вступлением в действие нового варианта Лесного кодекса с 2007 года существующая нормативная база лесного хозяйства и лесопользования была существенно переработана, и этот процесс пока не закончился. В связи с этим, говорится в 1.4.2, в настоящем стандарте не предусмотрено особых правил и исключений для хозяйств, управляющих лесными участками малой площади, и хозяйств с небольшими объемами лесопользования (SLIMF).[323]

[322] См.: Стандарт Лесного попечительского совета для Российской Федерации. С. 10
[323] См.: Стандарт Лесного попечительского совета для Российской Федерации. С. 11

К концу 2011 года по схеме FSC (Лесного попечительского совета) в Российской Федерации было сертифицировано 30 млн га лесов. По схеме PEFC (Программы по утверждению схем лесной сертификации) в Российской Федерации сертифицировано существенно меньше – 177 тыс. га. В настоящее время по площади сертифицированных лесов Россия занимает второе место в мире после Канады. Сертифицированные леса представляют 26% площади всех лесов Российской Федерации, переданных в аренду для лесозаготовок. В 2010 году арендаторы заготовили 123 млн м3 из 176 млн м3 (70%) общего объема лесозаготовок в стране. Средний прирост сертифицированных лесов составляет около 2,7 млн га в год. Площадь сертифицированных лесов в Российской Федерации увеличится с 24 млн га в 2010 году в 2,6–4,2 раза и достигнет 103 млн га по инновационному сценарию к 2030 году. Расходы на сертификацию будут продолжать снижаться ввиду конкуренции органов по сертификации. Для дальнейшего роста сертификации в России необходимо развивать спрос на сертифицированную продукцию из древесины.[324]

Так как Россия и Финляндия являются соседями, то в отношении лесного права могу возникать споры, которые решаются с помощью международного экологического права.[325] В отличие от внутригосударственного права международное право действует не только и не столько благодаря прямому принуждению, особенно в случае с трансграничным ущербом от деятельности, не запрещенной международным правом, точный размер долженствования в котором не определен, и практически каждая ситуация монотипична. С учетом этой данности до внедрения отраслевых стандартов важна разработка общего механизма. Для охраны окружающей среды от негативного трансграничного воздействия «необходим комплексный подход... решение совокупности экологических, экономических, политических и социальных проблем»[326]

При возникновении торгово-промышленных отношений каждая сторона использует как международное (например ВТО), так и национальное законодательство. В отношении импортируемых товаров из третьих стран, в том числе России, Финляндия применяет таможенный тариф ЕС по Комбинированной товарной номенклатуре Евросоюза (TARIC), содержащей 10265 линий (адвалорными являются более 80% пошлин). Пошлины взимаются в строгом соответствии с тарифом ЕС.

Таможенный кодекс ЕС предоставляет возможность взимания пошлин по преференциальным ставкам в одностороннем порядке или на взаимной основе в соответствии с вышеуказанными преференциальными торговыми соглашениями Евросоюза, которые, в частности, предусматривают (на основе взаимности) беспошлинный ввоз почти всех несельскохозяйственных товаров с некоторыми исключениями, например, текстиля и алюминия, а также

[324] См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. Продовольственная сельскохозяйственная организация объединенных наций. Рим, 2012http://www.fao.org/docrep/016/i3020r/i3020r00.pdf

[325]См.: Валеев Р.М. (ред.) и др. Международное экологическое право: Учебник / Отв. ред. Р.М. Валеев ; [реценз. А.И. Абдуллин, Л.Х. Мингазов]. М.: Статут, 2012. 639 с.; Сперанская Л.В. Международно-правовая ответствен-ность государств за загрязнение мирового океана. Некоторые теоретические аспекты / Отв. ред.: А.П. Мовчан. - М.: Наука, 1984.151 С.; Ханкин Ксю (Hanqin Xue). Трансграничный ущерб в международном праве (Cambridge University Press, 2003).

[326]См.: Боклан Д.С. Международно-правовая ответственность за трансграничный ущерб, причиненный окружающей среде при правомерной реали-зации международных экономических отношений. М.: изд. АДС, 2012, С. 222

предоставление различных тарифных преференций, включая преференциальные тарифные квоты, на некоторые сельскохозяйственные продукты.[327]

Внешнеторговая деятельность Финляндии регулируется на двух уровнях. Уровень нормативного правового регулирования ЕС представлен тремя видами обязывающих нормативных актов ЕС и двумя видами, носящими не обязывающий, а рекомендательный характер.

Так, регламенты, директивы и решения носят обязывающий характер, различаясь механизмом их применения и кругом лиц, в отношении которых они действуют, а рекомендации и мнения не носят обязывающего характера.

Второй уровень – национальное законодательство Финляндии. Нормативное правовое регулирование в Финляндии представлено Конституцией Финляндии, законами и подзаконными актами.

К основным нормативным актам Финляндии, регулирующим внешнюю торговлю, относятся:

- Закон о регулировании внешней торговли, а также о некоторых мерах контроля и защиты в ряде случаев (1521/1994);
- Закон о торговле (355/1987);
- Закон об экспортном контроле товаров двойного назначения (5621996) в редакции (226/2011);
- Закон о безопасности потребительских товаров и услуг (920/2011);
- Закон о защите потребителей (38/1978);
- Закон об ответственности за товар (694/1990);
- Закон о конкуренции (948/2011);
- Закон о Ведомстве по защите конкуренции Финляндии (711/1988 с изм. 482/1992);
- Закон об НДС (1501/1993);
- Закон о налогообложении прибыли и доходов от профессиональной деятельности (360/1969)[328]

Существовавшая в самом начале деятельности нового государства-Российской Федерации таможенная политика позволяла безответственным бизнесменам с 1990-ых годов заготавливать без соблюдения экологических норм и вывозить за рубеж лес по крайне низким ценам: в среднем по 45-50 долларов за кубический метр. Кроме того, именно такая таможенная политика позволила выработать почти все наиболее удобные участки для лесозаготовок. Лесозаготовительным бизнесом занимались многие, единицы из них выполняли хотя бы минимальные требования по защите окружающей среды. Часто лесозаготовители вывозили из леса только лучшие заготовки, а остальное оставляли гнить, что еще больше ухудшало экологическую ситуацию.

Другим не менее важным негативным последствием таможенной политики государства явилось то, что бизнес не был стимулирован к глубокой переработке древесины и выпуску продукции мирового качества. В течение почти двух десятилетий лесозаготовительные работы были ориентированы в первую очередь на экспорт, потребление на внутреннем рынке шло по

[327] См.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=en
[328] См.: Финляндия. Таможенный тариф. http://www.ved.gov.ru/exportcountries/fi/about_fi/laws_ved_fi/customs_tariff_fi/

остаточному принципу. Низкие таможенные пошлины позволяли везти лесозаготовительный бизнес с низким КПД, на устаревшем оборудовании, с использованием устаревших технологий, а это означало постепенную потерю конкурентоспособности отечественных лесозаготовительных компаний.[329]

С целью сокращения экспорта круглых лесоматериалов Правительство Российской Федерации поэтапно повысило ставки вывозных таможенных пошлин на них. С 1 января 2009 года экспортные пошлины на вывоз круглых лесоматериалов составляют 25 % от таможенной стоимости, но не менее 15 евро за 1 м3. Исключение сделано для необработанной лиственной древесины диаметром менее 15 см: по березе пошлина нулевая, по осине — 10 %, но не менее 5 евро за 1 м3. Планировалось уже с 2009 года повысить пошлины до заградительного уровня — 80 % от таможенной стоимости, но не менее 50 евро за 1 м3. Однако затем действие ставок 2008 года было продлено правительством дважды, в 2009 и 2010 годах, во многом благодаря требованиям ЕС, лоббирующего интересы Финляндии и в меньшей степени Швеции. Повышение пошлин вызвало перераспределение в структуре экспорта стоимостных и количественных величин лесоматериалов: увеличились объемы экспорта обработанных лесоматериалов и соответственно сократились объемы экспорта необработанных лесоматериалов, что косвенно свидетельствует о реализации российскими предпринимателями и экспортерами мер, направленных на создание и развитие глубокой переработки древесины на территории России, в том числе мер таможенно-тарифного регулирования. Однако результаты пока не убедительны, возможно, и потому, что дальнейшее повышение пошлин до уровня запретительных было по ряду причин отложено. До настоящего времени ввоз технологического оборудования для переработки древесины незначителен и носит единичный характер.[330]

В результате повышения ставок на круглые лесоматериалы стало больше пиломатериалов с минимальной степенью обработки, таких как двух- и четырехкантный брус, а также необрезная доска, которые не облагаются вывозной таможенной пошлиной. При помощи простых станков такие изделия могут производиться прямо на лесосеке. В этом случае говорить о каком-либо развитии деревообрабатывающей промышленности, глубокой переработке, высокой добавленной стоимости не приходится. К общим нормативным правовым документам, регулирующим отношения, связанные с заготовкой и использованием лесоматериалов, можно отнести:

•Лесной кодекс Российской Федерации;

•постановление Правительства Российской Федерации от15 марта 2007 года №162 «Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины
которых не допускается»;

•приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 16 июля 2007 года №184 «Об утверждении правил заготовки древесины». Вывоз лесоматериалов за пределы Российской Федерации осуществляется в общем порядке в соответствии с действующим законодательством путем таможенного

[329]См.: Таможенно-тарифное регулирование в лесной отрасли Российской Федерации и Финляндии. http://rsk-factory.ru/les6.php

[330] См.: Сенотрусова С. Проблемы таможенного контроля вывоза лесоматериалов.//Устойчивое лесопользование. № 2 (27) 2011 год

оформления продукции с применением таможенной декларации, заполненной согласно требованиям таможенной процедуры экспорта или переработки вне таможенной территории (Федеральный закон от 27 ноября 2010 года №311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).К особенностям совершения таможенного декларирования следует отнести:

•возможность подачи таможенной декларации только в таможенных органах (на таможенных постах), определенных приказом ФТС России от 20 апреля 2010 года №801«О местах декларирования отдельных видов товаров»;

•необходимость уплаты экспортных таможенных пошлин в отношении отдельных видов лесной продукции;

•необходимость представления разрешительных документов (лицензии, сертификаты).[331]

Роль государства в лесном секторе сводится к выполнению 4 основных функций — нормативной (законотворческой), надзорной, собственника лесов (всех или части) и государственной поддержки устойчивого управления. Нормативная функция заключается в разработке национальной лесной политики и подготовке законов и нормативных актов, обеспечивающих ее реализацию. Надзорная функция сводится к обеспечению выполнения правовых норм во всех лесах, независимо от форм собственности на них. Выполнение функции собственника предполагает владение, пользование и распоряжение лесами, находящимися в государственной собственности (федеральной собственности и собственности субъектов Федерации). Функция государственной поддержки заключается в обеспечении условий для устойчивого управления лесами. Выполняя нормативные и надзорные функции, государство выступает как субъект высшего публичного права, а при ведении лесного хозяйства в своих лесах оно является субъектом частного права и должно рассматриваться наравне со всеми другими хозяйствующими субъектами.[332]

В России юридические и политические основы управления лесами определены в Конституции РФ (1993) и Лесном кодексе РФ (2006). Основной принцип лесного законодательства – устойчивое управление лесами, сохранение биоразнообразия лесов и повышение их потенциала (ст.1 ЛК РФ). Цель государственной политики в сфере лесного хозяйства РФ – соблюдение требований непрерывного, рационального и неистощительного использования лесов, повышение доходов от использования лесных ресурсов, своевременное и качественное воспроизводство лесов, сохранение их ресурсного, рекреационного, экологического потенциала и биологического разнообразия.

Принципы устойчивого управления нашли отражение в лесном законодательстве РФ. Лесное законодательство состоит из Лесного кодекса РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Положения Лесного кодекса РФ создают необходимые предпосылки для достижения поставленной цели. Основные инновации Лесного кодекса РФ: децентрализация системы управления лесами; гражданско-правовая основа использования лесов; расширение перечня

[331]См.: Сенотрусова С. Проблемы таможенного контроля вывоза лесоматериалов.//Устойчивое лесопользование. № 2 (27) 2011 год

[332] См.: Коровин Г. Проблемы правового обеспечения устойчивого лесоуправления. // ЛесПромИнформ №8 (39) /http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemprint/1136

разрешенных видов использования лесов; ответственность лесного бизнеса за ведение лесного хозяйства; снятие необоснованных ограничений на использование лесов и создание лесной инфраструктуры; обеспечение доступа к лесным ресурсам на основе инвестиционных соглашений, связанных с осуществлением крупных проектов по глубокой переработке древесины в увязке с развитием лесной инфраструктуры.

Перечисленный комплекс вопросов регламентируется нормативно-правовой базой, включающей законодательные акты Правительства РФ (ведомственные акты, приказы федерального министерства, в ведении которого находится Рослесхоз) и нормативно-правовые акты субъектов РФ. Нормативно-правовые акты, разработанные на федеральном уровне, в целях реализации положений Лесного кодекса РФ можно условно объединить в 7 групп: организация управления лесами; организация лесного планирования и проектирования; предоставление прав использования лесов; организация использования лесов; организация охраны, защиты и воспроизводства лесов; разработка форм отчетности, порядка их предоставления и организация государственного лесного контроля и надзора; формирование новой системы платежей за лесные ресурсы.

Для реализации положений Лесного кодекса РФ было разработано более 70 нормативно-правовых актов по вопросам использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В 2007 г. на федеральном уровне была в основном сформирована нормативно-правовая база по управлению лесами России. Завершается разработка нормативно-правовых актов в субъектах РФ. В рамках новых правовых условий субъекты Российской Федерации наделены всей полнотой прав и полномочий в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. Разграничение функций государственного управления лесным хозяйством и хозяйственной деятельности органов управления лесным хозяйством проводится с учетом конкретных лесорастительных, экономических условий регионов и особенностей их социального развития. Прежде всего это касается передачи функций по проведению рубок ухода, воспроизводству лесов, строительству лесохозяйственных дорог, гидролесомелиорации и пр. коммерческим структурам.[333]

Одной из самых важных проблем, вызванных новым Лесным кодексом, является изменение системы органов управления лесами. «До конца 2004 г. практически все леса России управлялись соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Большая часть лесов находилась под управлением Министерства природных ресурсов (примерно 95 %), меньшая - под управлением Министерства сельского хозяйства (чуть менее 5 %). В конце 2004 года в Лесной кодекс были внесены изменения, и полномочия по управлению лесами, ранее находившимися в ведении Министерства сельского хозяйства, были отданы региональным администрациям. Кроме того, на администрации регионов были возложены обязанности по тушению лесных пожаров. Средства на управление лесами и на тушение пожаров выделялись из федерального бюджета. С принятием нового Лесного кодекса модель "децентрализации" была применена ко всем лесам. Государственные органы управления лесами, ранее входившие в систему Федерального агентства

[333]См.: Ярошенко А.Ю. От сплошных рубок к выборочным. http://www.eco-kovcheg.ru/protect_forest3.html

лесного хозяйства (Лесхозы) были с 1 января 2007 года переданы регионам, и до начала 2008 года продолжали существовать без значительных изменений. С 1 января 2008 года, в соответствии с законом о введении Лесного кодекса, они были разделены на части - "лесничества", за которыми сохранялись административные функции, и хозяйственные структуры, которые должны выполнять различные лесохозяйственные работы (в случае получения государственного контракта или заключения договора с арендатором леса). Фактическое разделение происходит до настоящего времени, причем обычно весьма болезненно для работников леса, со значительными потерями зарплаты и сокращениями общего штата сотрудников.[334]

Другой важной проблемой, вызванной новым Лесным кодексом, явилось переоформление всех существующих договоров аренды лесных участков. Новый Лесной кодекс возложил на арендаторов лесных участков новые важные обязанности, в том числе ведение всей лесохозяйственной деятельности, обеспечение пожарной безопасности и другие. Раньше за восстановление лесов на вырубках, уход за лесами, пожарную безопасность и т.д. отвечали государственные органы лесного хозяйства, в том числе в лесах, переданных в аренду. Кодекс возложил на лесопользователей (арендаторов) всю полноту ответственности за выполнение лесохозяйственных мероприятий, но при этом не определяет, в каком объеме эти мероприятия должны проводиться, и не предусматривает ясной ответственности лесопользователя за их не проведение. Фактически это создает условия для истощительного лесопользования, при котором меры по воспроизводству лесных ресурсов не соответствуют объемам их изъятия. Переоформление договоров аренды, в совокупности с переделкой всей плановой документации и с началом исполнения целого ряда новых обязанностей, представляет собой весьма непростой процесс для арендаторов. Наиболее сложным этот процесс оказался для небольших местных предприятий, действующих в масштабе отдельных деревень или поселков. Итогом стало значительное сокращение доли небольших предприятий, имеющих доступ к лесным ресурсам на правах аренды. Кроме того, новое лесное законодательство изменило соотношение "рыночных" и "административных" механизмов в предоставлении прав доступа к лесным ресурсам. «С одной стороны, оно предусматривает возможность предоставления лесных участков "обычным" лесопользователям только через аукционы.[335] С другой стороны - оно дает возможность предоставления лесных участков на основании решений органов власти для реализации, так называемых "приоритетных инвестиционных проектов". Инвестор, в случае, если его проект получает статус приоритетного инвестиционного, может получить в аренду лесной участок с соответствующим разрешенным объемом заготовки древесины за половину от минимальной платы, установленной для остальных пользователей Правительством Российской Федерации (а также некоторые другие привилегии). Таким образом, крупный лесной бизнес может на основании административного решения серьезные привилегии, а малый и средний лесной бизнес, от которого в наибольшей степени зависит

[334] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[335] См.: Ярошенко А.Ю. От сплошных рубок к выборочным. http://www.eco-kovcheg.ru/protect_forest3.html

благополучие лесных деревень и поселков, таких привилегий получить не может в принципе.[336]

Можно констатировать, что существующая в настоящее время практика правоприменения и лесоуправления в России не в полной мере обеспечивает достижение эффективного лесопользования и воспроизводства, охрану и защиту лесов. Децентрализация путем разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в области регулирования лесных отношений не принесла положительных результатов. Кроме того, новый Лесной кодекс не решил проблему коррупции в области лесных отношений. С другой стороны, стоит отметить, что в последнее время лесное законодательство в целом претерпело существенные изменения, произошли некоторые положительные сдвиги в деятельности лесопромышленного комплекса, например, создан ряд механизмов государственной поддержки развития производств по глубокой переработке древесины. Новый лесной кодекс Российской Федерации нуждается в серьезной доработке, однако в нем заложена концепция устойчивого лесопользования.[337]

Для реализации стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации и совершенствования лесного законодательства необходимо решить ряд задач законодательного и организационного плана. Признать обязательным элементом государственного управления лесами наличие национальной лесной программы и обеспечить ее реализацию в рамках региональных лесных планов. Обеспечить долговременный характер лесных планов, учитывающих исключительную длительность цикла воспроизводства лесов и долговременные интересы государства и общества в управлении лесами.

Повысить правовой статус государственной лесной службы и построить трехуровневую систему государственного управления лесами, соответствующую существующему административно-территориальному делению Российской Федерации. Наделить лесную службу всеми полномочиями, необходимыми для эффективного выполнения функции государственного управления лесами на федеральном, региональном и местном уровнях, обеспечить служебным оружием, формой и государственной защитой в соответствии с законодательством[338]

В лесах РФ существует два основных вида доступа к лесным ресурсам и использованию лесов: аренда лесных участков и купля-продажа лесных насаждений. Конкурсные процедуры предоставления лесных участков в аренду заменены на аукционы, а разрешительный порядок лесопользования на заявительный (подача лесной декларации). Одной из основных задач государственной экологической политики является охрана лесов и сохранение и восстановление биологического и ландшафтного разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности.

---

[336] См.: Рубанов И. Чем дольше кризис, тем больше инноваций // Эксперт. 2011. N 23 (13 июня). URL: http://expert.ru/ expert/2011/23/ chem-dolshe-krizis-tem-bolshe-innovatsij/.

[337] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[338] См.: Исаев А.С. ;.Коровин Г.Н. Об основных целях совершенствования государственного лесоуправления и лесного хозяйства. http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=5890

Основными рычагами регулирования лесного хозяйства являются нормативные и экономические. К нормативным относятся Закон о лесе, законы об охране окружающей среды и природы, нормативы Европейского Союза. Экономическими рычагами выступают Закон о финансировании устойчивого лесного хозяйства, нормативы по облегчению налогообложения в сфере самостоятельной лесозаготовки, акты, регулирующие торговлю выбросами, которые выполняют Рамочную конвенцию ООН об изменении климата. Лесное законодательство Финляндии включает международные соглашения, корпоративное право и национальное законодательство. В Конституции страны есть нормативы, воздействующие на условия ведения лесного хозяйства. Основой национального лесного законодательства является Закон о лесе. Закон призван способствовать развитию экономически, экологически и социально устойчивого лесного хозяйства на лесных угодьях. Он нацелен на обеспечение высокой продуктивности лесов и одновременно сохранение их биологического разнообразия. Одним из центральных положений закона является обязательство воспроизводства лесных ресурсов.[339]

Интересный анализ деятельности лесной отрасли Финляндии сделан на сайте «Лес онлайн. Лесная промышленность».[340] Чем полезен опыт Финляндии для развития лесного сектора России. Новости отрасли за 25.01.13г. В обзоре говорится о том, что конкуренция на рынках производства и потребления лесной продукции в лесном секторе Финляндии обусловлена многообразием форм собственности на лес и антимонопольными мерами, проводимыми государством. Участниками рынка в качестве продавцов древесины на корню являются частные лесовладельцы (физические лица, семьи), частные компании, государственная компания «Метсахалитус», муниципалитеты, церковь. Наибольший удельный вес в поставке древесины на рынок принадлежит частным лесовладельцам. Лесными участками на правах частной собственности в Финляндии владеют 838 тысяч человек.

Каждый пятый гражданин страны старше 20 лет является частным владельцем леса. В год в стране заключается от 80 до 120 тысяч сделок по продаже древесины. Одним из основных видов договоров является договор купли-продажи древесины на корню, при котором покупатель осуществляет заготовку и доставку древесины, включая ее обмер на лесосеке или в пункте потребления. Предметом сделки могут быть и круглые лесоматериалы, когда заготовку древесины ведет сам лесовладелец, он же складирует ее у дороги. При этом обмер круглых лесоматериалов может проводиться либо у дороги, либо в пункте потребления.

Лесовладелец может продать древесину самостоятельно, по прямому договору, либо по доверенности, через объединение или ассоциацию частных лесовладельцев. Некоторые владельцы леса предпочитают заключать долговременные соглашения с лесопромышленной компанией, в этом случае договора купли-продажи древесины заключаются на основе клиентского соглашения. НИИ леса Финляндии осуществляет прогноз рынков древесины, представляя ежегодно осенью комплексный обзор «Конъюнктура в лесном

[339]См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[340]См.: Чем полезен опыт Финляндии для развития лесного сектора России? http://www.lesonline.ru/n/373BD

секторе». При Министерстве сельского и лесного хозяйства работает группа специалистов по рынкам древесины, которая оценивает влияние различных факторов на объемы спроса и предложения на рынках древесины. Через налоговую систему государство оказывает влияние на предложение ресурсов древесины на лесных рынках.

Становление в Финляндии форм лесопользования на базе выборочных рубок во многом обязано той системе обложения налогами доходов частных лесовладельцев, которая длительное время до конца 90-х годов прошлого века была в стране. Суть данной системы в следующем. Налогом облагался ожидаемый доход лесовладельца, который получался умножением годового нормативного прироста запаса древесины на лесном участке на действующие ставки попенной платы. Налог взимался ежегодно с названной выше облагаемой базы в установленном законодательством проценте независимо от того, была ли заготовлена и продана древесина или нет. Таким образом, если бы источником поступления доходов были только главные рубки, лесовладелец неизбежно испытывал бы финансовые трудности, платя ежегодно налоги. Перевод лесопользования на выборочные многоприемные рубки позволял лесовладельцу оптимизировать поступление доходов во времени, соответственно по-другому организуя ведение лесного хозяйства.

Через изменения в налоговой системе Финляндии за относительно короткое время удалось увеличить предложение ресурсов древесины на внутреннем рынке, когда резко сократился ее импорт из России из-за введения ею высоких экспортных пошлин. В условиях конкурентной рыночной среды цена на древесину на корню (попенная плата) устанавливается спросом и предложением без какого-либо административного вмешательства государства.

Рыночный подход к установлению цен на древесину на корню позволяет удерживать их на высоком уровне. Вместе с тем создаются условия для эффективного ведения лесного хозяйства и развития комплексных безотходных технологий. За последние 8 лет, начиная с 2004 года, цена хвойного пиловочника на корню выросла на 25-30% и составила в 2011 году соответственно 56,78 и 55,42 евро за кубометр для ели и сосны. Березовый пиловочник на корню продается по цене около 42 евро за «куб». На значительно низком уровне сформировались цены на балансовую древесину: 19 евро за кубометр для ели и около 15 евро для сосны и березы. При этом березовые балансы пользуются высоким спросом, который формируется благодаря развитой целлюлозно-бумажной промышленности.

Государственное администрирование в сфере ценообразования на древесину на корню и круглые лесоматериалы в Финляндии отсутствует. Основным инструментом для сближения экономических интересов производителей и покупателей древесины является переговорный процесс, в котором активное участие принимают ассоциации лесопромышленников и частных лесовладельцев.[341]

В Финляндии есть органы, которые способствуют совершенствованию законодательства в сфере лесных отношений, состоящие из специалистов различных профилей. Рабочая группа предлагает актуализировать Лесной кодекс и принятые на его основе нормы, правила и рекомендации в связи с

[341]См.: Чем полезен опыт Финляндии для развития лесного сектора России? http://www.lesonline.ru/n/373BD

переменами, произошедшими в обществе, а также в целях и ценностях лесовладельцев.

Лесное хозяйство представляет собой экономическую деятельность, и по мнению рабочей группы, отношение к лесовладению и лесному бизнесу должно измениться. Лесной бизнес должен регулироваться со стороны законодательства в меньшей степени, нежели в настоящее время.

Рабочая группа считает, что следует с большим доверием относиться к мнениям лесовладельцев, их способности к постановке целей и принятию решений, а также их ответственности за использование собственных лесных ресурсов и сохранение их ценности. Консультации и услуги для лесовладельцев следует сделать разнообразнее, обращая особое внимание на развитие маркетинга этих услуг.

Следует пересмотреть и уточнить содержание, границы и толкование норм и правил, а также контроль их соблюдения. Кроме того, необходимо заново рассмотреть и оценить принципы рекомендаций по уходу за лесами и лесопользованию, а также их влияние на рентабельность лесного хозяйства.

Рабочая группа считает, что целями пересмотра методов хозяйственных мероприятий должно стать наращивание значимости различных целей лесовладельцев и увеличение количества вариантов хозяйственных мероприятий в нормах, правилах и рекомендациях, сокращение и четкое определение детального регулирования, повышение конкурентоспособности и рентабельности лесного хозяйства, а также укрепление и целесообразное увеличение его экологической и социальной устойчивости.[342]

Финляндия выделяет субсидии владельцам лесов на ведение лесоохранных мероприятий. Впрочем, это не означает, что в Финляндии ответственность за защиту и охрану лесов целиком лежит на государстве. Существует правило для собственников лесов: вырубил лес — возмести посадки. Вырубка также разрешается не полная, а частичная, за этим следят соответствующие инспекции, региональные Лесные центры.

Кроме того, «региональные Лесные центры предоставляют услуги по составлению лесных планов для лесовладельцев, выполнению работ по улучшению лесных земель (восстановительная мелиорация, строительство и ремонт лесных дорог), а также обучение и консультации для лесовладельцев. Кроме того, Лесные центры осуществляют контроль за исполнением лесного законодательства и предоставляют государственные дотации для лесовладельцев.»[343]

Правительство Финляндии считает, что лесной отрасли нужны стабильные условия, и они закреплены в действующем около 150 лет Лесном кодексе Финляндии. Для сравнения: в российский Лесной кодекс за пять лет было внесено 17 пакетов разных поправок. Условие поддержания порядка в финских лесах – получаемая на основе проводимой раз в 10 лет инвентаризации достоверная информация. Контролирует состояние лесов Финляндии 13 лесохозяйственных центров, в которые ежегодно поступает 80 тысяч уведомлений о лесозаготовках; информация выборочно проверяется.

---

[342] См.: Юха Ояла. Роль государства в лесной политики Финляндии. http://www.mgul.ac.ru/info/inter/news/88/5.pdf

[343] См.: Николайчук О.А.; Николайчук А.А. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России.М.: ИНФРА-М, 2014. С.128

Как член Евросоюза, Финляндия соблюдает Регламент ЕС по древесине № 995/2010, направленный на предотвращение попадания на рынок нелегально заготовленных лесоматериалов и продукции из нелегально заготовленной древесины. В том числе из России, откуда ввозится 10 процентов лесоматериалов, необходимых промышленности Финляндии.[344]

В Финляндии, лесное хозяйство которой считается одним из самых совершенных в мире, в то же время готовятся изменения лесного законодательства. В следующем 2014 году в соседней стране вступит в силу новый Лесной кодекс. Проект этого документа прошел общественную экспертизу.

Если сравнить подготовку нового Лесного кодекса РФ и нового лесного кодекса Финляндии, то можно многое взять на вооружение из опыта подготовки нормативных актов нашего соседа.

Благодаря тому, что подготовка проекта Лесного кодекса Финляндии осуществлялась на широкой основе в течение трех лет, в нем были учтены точки зрения разных участников лесного сектора. В 2010 году рабочая группа по диверсификации методов проведения лесохозяйственной деятельности, сформированная министерством сельского и лесного хозяйства Финляндии, подготовила отчет о ключевых направлениях, целях и мерах, в том числе, с целью разработки норм и рекомендаций. Задача следующей рабочей группы, созданной в конце 2011 года, состояла в разработке предложений по внесению изменений в Лесной кодекс и вытекающее из него постановление Государственного совета (правительства страны), которые служат основой для подготовки необходимых правительственных предложений. В состав этих рабочих групп входили представители министерства сельского и лесного хозяйства, министерства окружающей среды, отраслевых научно-исследовательских учреждений, организаций лесовладельцев, предприятий лесной промышленности, государственной лесной службы Metsähallitus и экологических организаций. Кроме того, рабочие группы заслушали мнение большого количества экспертов отрасли.

На этапе подготовки законопроекта министерство окружающей среды Финляндии высказало критическое замечание в отношении того, что в предложениях рабочих групп не уделялось достаточного внимания оценке экологических воздействий и влияния планируемых мероприятий на биоразнообразие лесов. В связи с этим такая оценка была выполнена в конце 2012 года. В свою очередь, экологические организации выразили свою обеспокоенность тем, что отмена ограничений в отношении лесовосстановления по показателю спелости древостоя будет способствовать еще более интенсивному омоложению финских лесов, и предложили сохранить минимальные нормы для восстановительных рубок, а также внести в проект Лесного кодекса многие другие мероприятия по сохранению биоразнообразия.[345]

Появление нового Лесного кодекса Финляндии связано с изменениями целей лесовладельцев и условий работы лесного сектора. По статистике в

[344] См.: Горбатова А. Лесной беспредел. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=222&d_no=45792
[345] См.: Лейнонен Тима. Абсолютной свободы не будет даже в собственных лесах. http://www.lesvesti.ru/news/expert/4705

Финляндии насчитывается более 600 тысяч лесовладельцев, у которых свои собственные цели в сфере лесопользования. Принятие нового Кодекса приведет к увеличению, с одной стороны, степени свободы выбора лесовладельцев, а с другой - степени их ответственности за свои леса, отметил научный сотрудник НИИ леса Metla Тимой Лейнонен.[346] Будет осуществлено смягчении детального регулирования лесохозяйственной деятельности и одновременно в устранении ограничений, касающихся возраста и диаметра древостоя при проведении рубок главного пользования.

Цель реформы заключается в стимулировании лесовладельцев к более активному проведению лесохозяйственных мероприятий и повышению рентабельности лесного хозяйства.

Очень важно, что государство подтверждает свое участие в сохранении основного богатства Финляндии. После рубок главного пользования лесовладелец обязан позаботиться о лесовосстановлении, а сохраняемый после промежуточных рубок древостой должен соответствовать определенным критериям объема и качества. Новый Лесной кодекс предусматривает также более четкие минимальные требования по лесохозяйственной и лесозаготовительной деятельности для того, чтобы обеспечить соблюдение принципов устойчивого лесного хозяйства.

Доля лесопромышленного комплекса (ЛПК) Финляндии в валовом национальном продукте составляет 5 %, в промышленном производстве 20 % и в экспортных доходах 20 %. Лесная промышленность обеспечивает работой 47 тыс. человек, однако косвенное влияние отрасли на занятость населения является более существенным, по экспертным оценкам даже 500 тыс. человек.[347]

Лесную политику в Финляндии претворяют в жизнь кроме Правительства лесохозяйственные и лесоустроительные организации. Лесные планы составляются на местном, региональном и государственном уровнях. За региональные планы лесоустройства и лесные планы лесовладения по заказу лесовладельца отвечают лесные центры, в чьи обязанности входит также контроль за осуществлением закона. В стране действует всего 13 лесных центров. Они подконтрольны Министерству сельского и лесного хозяйства - наивысшему лесному государственному органу.[348]

95 процентов лесов Финляндии прошли сертификацию по системе FFCS (Finnish Forest Certification System). Финская система действует с одобрения международной системы PEFC (Programme for Endorsement of Forest Certification). В связи с этим, продукция, сделанная из древесины сертифицированных лесов, имеет право на получение знака PEFC. В Финляндии также действует другая система сертификации FSC (Forest Stewardship Council), но по системе FSC сертифицированы только 10 000 гектаров леса.[349]

---

[346] См.: Лейнонен Тима. Абсолютной свободы не будет даже в собственных лесах. http://www.lesvesti.ru/news/expert/4705/

[347] См.: ЛПК Финляндии.http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=825

[348] См.: Лесная политика Финляндии. http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12

[349] См.: Там же: http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12

Лесохозяйственные объединения (Metsänhoitoyhdistys) являются законодательно закреплёнными организациями лесовладельцев. Лесовладельцы вносят обязательный взнос в местный лесохозяйственный фонд, откуда финансируется деятельность объединений.

Государственная региональная организация «Лесной центр (Metsäkeskus)» осуществляет контроль за соблюдением лесного законодательства на закреплённом за ним территории. Кроме того, лесные центры оказывают поддержку лесовладельцам в проведении эффективного ухода за лесом, отвечают за лесное планирование, реконструкцию осушения и строительство лесных дорог. Лесные центры также выделяют дотации. Уход за государственными лесами осуществляет Лесная служба Финляндии (Metsähallitus), через государственные предприятия. Цели ухода и лесопользования в хозяйственных лесах определяет Министерство сельского и лесного хозяйства и цели ухода в природных охраняемых объектах – Министерство окружающей среды. Министерство сельского и лесного хозяйства также определяет направление деятельности НИИ леса Финляндии и Центру развития лесного хозяйства Tapio. Tapio оказывает экспертные услуги общественным организациям, связанным с лесным хозяйством. Рекомендации, разработанные в стенах Tapio, являются основным методическим документом, применяемом при ведении лесного хозяйства.[350]

Основой систем управления качеством в лесной отрасли Финляндии является серия стандартов ISO 9000. Что необычно для России - в настоящее время многие предприятия Финляндии разрабатывают собственные системы в соответствии с различными критериями поощрения за качество. Многие компании вводят внутренний контроль качества производственной деятельности. Например, в управлении деятельностью важнейшими элементами признаны высокое качество продукции, близость к клиенту, экономичность, гибкость и инновативность.[351]

Лесная политика Финляндии проводится с помощью планирования развития лесов и деятельности лесных организаций. Планирование проводится как на уровне регионов, так и на уровне страны, с учетом экологических, хозяйственных и социальных аспектов. «В Финляндии работает несколько организационных структур в области лесного хозяйства. Их задачей является развитие лесного хозяйства, контроль за соблюдением лесного законодательства, предоставление консультационных и экспертных услуг для лесовладельцев, а также управление лесными землями, находящимися в собственности государства.

Лесной отдел Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии отвечает за вопросы, касающиеся лесной политики и лесного хозяйства. Ведомственными организациями, подотчетными Лесному отделу Министерства, являются 13 региональных лесных центров, Центр развития лесного хозяйства «ТАПИО», НИИ леса и лесная служба (Metsahallitus). Кроме того, в Финляндии работают лесоводственные объединения, частные предприниматели, обслуживающие участников лесного сектора, и глобальные лесопромышленные компании. Региональные Лесные центры осуществляют

[350] См.: Лесоводство. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=713
[351] См.: Требования к производству. http://www.idanmetsatieto.info/rus/index.cfm?ID=%20705

контроль за исполнением лесного законодательства, предоставляют государственные дотации для лесовладельцев.

Лесная служба (Metsahallitus) осуществляет управление государственными земельными и водными территориями площадью более 12 млн га. Она ведет коммерческую деятельность и одновременно выполняет государственные административные задачи. Управление обоими отделами разделено. Развиты лесоводственные объединения (Metsanhoitoyhdistys), организации, создаваемые частными лесовладельцами для защиты своих интересов. Таким образом, лесная отрасль является одним из самых развитых секторов финской экономики, лесопользование ведется на устойчивой основе, государственные и частные организации лесной отрасли ежегодно производят примерно 25% от суммы всего экспорта страны. Для финской лесной отрасли характерно отсутствие коррупции, эффективная правовая база и, как следствие, эффективная работа государственных и частных лесных служб, рациональное использование лесных ресурсов, высокая автоматизация производства, направленность на производство изделий глубокой переработки с высокой добавленной стоимостью.[352]

Цель России по развитию лесной промышленности - повышение уровня переработки древесины, что требует больших инвестиций. Российское правительство стремится достигнуть этой цели через инструменты таможенной политики. Большая часть лесоперерабатывающего оборудования при импорте не подлежит обложению таможенными пошлинами, что способствует модернизации производств и содействует развитию торговых отношений между финскими производителями оборудования и российскими ЦБК и лесоперерабатывающими предприятиями.[353]

В то же время лесозаготовительная и лесоперерабатывающая отрасли РФ работают крайне неэффективно, например, в Российской Федерации прибыль от продажи древесины, полученной с одного гектара леса в 10–15 раз меньше, чем в Финляндии. Использование расчетной лесосеки составляет лишь 29,4%.[354]

Основными инструментами лесной политики Финляндии являются: Лесной кодекс, который определяет условия ведения лесного хозяйства; принципы устойчивости – то есть биоразнообразие; управление и контроль.

Следующей составляющей являются экономические стимулы: финансирование устойчивого лесного хозяйства в объеме 80 млн. евро год; программа «Metso», природопользоание 11,3 млн. евро в год; дотациина энергию (короткомерная дреесина) 13 млн. евро год; дотации в налоговой базе.

Важным звеном среди инструментов лесной политики Финляндии являются консультации и информация о лесных ресурсах по региональному и индиидуальному лесоустройству. А так же консультации и обучение.[355]

---

[352]См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[353] См.: Лейнонен Т. Сотрудничество Финляндии и России в лесном секторе: прошлое, настоящее и будущее. // Устойчивое лесопользование № 2 (24) 2010 год

[354] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[355] См.: Юха Ояла. Роль государства в лесной политике Финляндии. Министерство сельского и лесного хозяйства, Лесной департамент. http://www.mgul.ac.ru/info/inter/news/88/5.pdf

В Финляндии 105 лесохозяйственных объединения, которые управляются Министерством сельского и лесного хозяйства, которое в свою очередь имеет 13 Лесных центров, объединяющиеся в единый общенациональный Центр. Научную базу для лесеной промышленности разрабатывает Институт леса Metla. В структуру Министерства входит ГУП Metsahallitus-государственные леса и Центр развития лесного хозяйства Tapio.

В производстве пиломатериалов Финляндия занимает четвертое место среди стран Европы и доля её лесопильной продукции составляет 2,5 % от мирового лесопильного производства. В стране производят в основном хвойные пиломатериалы. В 2011 г. в Финляндии работало 170 промышленных лесопильных заводов и в отрасли было занято 9 тысяч работников. Число предприятий и работников занятых в отрасли сокращается, но благодаря повышению производительности объём выпуска продукции в отрасли увеличивается. Финляндия, активно следит за изменениями конъюнктуры на внешнем рынке и экологическую ситуацию в Северной Европе. Учитывая то, что в мире резко меняется экономическая и экологическая ситуация, на основании анализа потребления древесины на лесном рынке и значительного уменьшения времени выращивания древесины, финские государственные, научные и производственные деятели предложили изменить государственную политику в отношении леса. В феврале 2013 г. (8.02.2013 г) в Финляндии состоялось «Представление законопроекта правительства об изменении Закона о лесе и статьи 3 главы 48 а уголовного кодекса на рассмотрение парламента»[356]

В документах, подготовленных для обсуждения, отмечаются факты, которые могут привести к изменению законодательства о лесе. Считается, что переход на выращивание разновозрастного леса и отмена критериев возобновления в течение короткого промежутка времени будет влиять на объем предложения на древесину. Таким образом, также предполагается, что налоговые поступления увеличатся в небольшом объеме, если увеличение объема предложения приведет к увеличению потребления древесины на лесном рынке. Если необходимое время на выращивание одновозрастного леса сократится вследствие устранения критериев возраста и диаметра рубок возобновления, то объем предложения крупной древесины снижался бы в течение долгого периода. Значительное уменьшение времени выращивания все же маловероятно, так как сделанные ранее изменения критериев возобновления в законе о лесе, не изменили значительно способ ведение рубок лесовладельцами. Ранее сделанные изменения критериев возобновления были сделаны тогда, когда цена на древесину была на редкость высокой. В общем, отмена ограничений объемов предложения древесины поможет улучшить ситуацию на лесном рынке, где колебания в цене древесины будут более незначительные по сравнению с нынешней ситуацией. В современной ситуации на лесном рынке отмена критериев возобновления может активизировать проведение рубок, осуществляемых ранее лишь в особых случаях. С другой стороны многие лесовладельцы захотят увеличить время созревания леса, осуществляя рубки ухода с помощью верхнего прореживания для увеличения срока между лесовосстановительными рубками.

[356] См.: Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

Доходность выращивания разновозрастного леса с точки зрения лесовладельцев заключается в уменьшении уставного капитала и затрат. Рост разновозрастного леса иногда приводит к появлению одновозрастного леса с помощью небольших вложений, так как возобновление производится в основном естественно, без необходимости действительного ухода за саженцами. В некоторых случаях годовой прирост леса при небольших капиталовложениях в древостой достигает практически того же уровня, что и при выращивании одновозрастного леса, когда прибыль от уставного капитала больше чем от выращивания одновозрастного леса. Кроме этого, лесозаготовка осуществляется при выращивании разновозрастного леса с помощью верхнего прореживания, когда доля кряжа в среднем больше, чем при выращивании одновозрастного леса.[357]

В § 4 новой редакции финского «Закона о лесе»[358] внесены изменения формы лесопользования. Из действующей статьи 3 предложено сделать статью 4, и она, по мнению законодателей, соответствует поправке, которая будет пояснена ниже, дополняя статью 3 закона о лесе. Статью 4 действующего закона о лесе (Национальная и региональная целевая программа о лесе) предложено переместить на место ранее отмененной статьи 26 закона.

Согласно пункту 3 статьи 3 действующего закона о лесе, если лесохозяйственное угодье, которое перейдет в иное пользование, не используется в течение трех лет после окончания рубки или проведения иного мероприятия, постановления закона о лесе распространяются на данную территорию, на выполненные рубки или иные мероприятия. Вышеуказанный срок предложено изменить в моменте 3 статьи 4 законопроекта на четыре года, так как действующий терхлетний срок вызывает проблемы, например, при проведении больших дорожных проектов. Фактическим началом считается, например, в строительных проектах начало основных работ.

Какие же последствия от принятия законопроекта ожидает Финляндия? В законопроект вошли поправки к обязанностям и ограничениям Закона о лесе так, что законопроект оказывает влияние также на уход за лесами и их использование. Таким образом, проект действует также на доходы от леса лесовладельцев, покупателя древесины, владельцев техники, а также на других работников лесной сферы и на вакансии на работу.

Законопроект повлиял на выполнение государственной службой регионального лесного центра Финляндии заданий, касающихся контроля над соблюдением закона о лесе. Вследствие отмены процедуры извещения о

---

[357] См.: Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

[358] См.: Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013).В соответствие с решением Парламента отменяются статьи 3, 4, 5 b, 6, 14 a, 16 a ja 17 закона о лесе (1093/1996) в том виде, в котором статья 3 частично, статьи 4 ja 5 b представлены в законе 822/2010, статья 14 a частично представлены в законах 1224/1998 и 822/2010, а также статья 16 a представлена в законе 315/2007, внесены поправки в заголовок статей 2 и 4 a и главы 2, в статьи 5, 5 a, 7, 8, 8 a и 9–11, в п.п. 2 и 3 статьи 12, в статьи 13, 14, 14 b, 14 c, 15 и 16, в п. 2 статьи 18, в статьи 20, 21, 22, 23, 23 a, 25 и 25 a в том виде, в котором статья 2 представлена в законах 137/1999 и 822/2010, п.3 статей 4 a, 5, 5 a ja 8 a, п. 3 статьи 12, статьи 13 ja 14, п. 2 статьи 18 и статья 25, а также частично статьи 10, 11 и 22 представлены в законе 822/2010, статьи 8 и 20, а также частично статья 15 представлены в законах 315/2007 и 822/2010, статья 9 частично и статья 23 a представлены в законе 1224/1998, п. 2 статьи 12, статьи 16, 23 ja 25 a представлены в законе 315/2007, статья 14 b представлена в законе 1478/2009 и статья 14 c представлена в законе 522/2004, а также добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010.// Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

создании саженцев изменятся способы проверки. Отмена извещения о создании саженцев сделает более доступными ресурсы Лесного центра Финляндии, что сделает возможным изменить направление основных направлений контроля: от надзора за выполнением мероприятий по созданию саженцев до надзора за успешным возобновлением леса.

Согласно статье 14 а действующего лесного закона извещение о создании саженцев необходимо подавать без нарушения сроков подачи, до тех пор пока мероприятия по созданию саженцев и обозначенные в моменте 2 статьи 8 не выполнены полностью. Нарушение процедуры извещения о создании саженцев все же не наказуемо, вследствие чего большая часть извещений приходит лишь после отправки Ленсным центром письменного замечания. Значительная часть извещений о создании саженцев не подается, несмотря на отправленные письменные замечания, в результате чего данные о выполнении мероприятий по выращиванию саженцев получают из альтернативных источников или осмотра местности. В целом контроль над выполнением обязанности возобновления закона о лесе нужно выполнять с помощью новых методов работы. Выполнение мероприятий по выращиванию саженцев больше не контролируется, лишь при осмотре используются достаточные выборки, как например, в настоящее время применяются при контроле за естественным восстановлением. При контроле над результатом возобновления особое внимание должно уделяться получению жизнеспособных саженцев. В проекте установлено, что предварительные данные об особо важных биотопах будут бесплатными.

За предварительные данные, выданные региональным центром, в настоящее время взимается 200 евро. В год у регионального центра запрашиваются лишь единичные предварительные данные. Считается, что проект поправки в какой-то степени увеличит спрос на предварительные данные и тем самым ресурсы, которые требуются лесному центру Финляндии. Предварительные данные все же с точки зрения защиты прав лесовладельцев существенны. Лесовладелец может получить предварительные данные в непонятных случаях и действовать, опираясь на них. Предварительные данные могут повлиять на увеличение наблюдений за особо важными биотопами и тем самым на количество охраняемых объектов. Отмена критериев возраста и диаметра рубок возобновления уменьшит надзор. В проекте предложено также отмена плана рубки и возобновления о мероприятиях, проводимых на территориях болот, что упростило бы управление, но не изменило бы намерения для защиты жизнеспособности болот. За выполнением обязанностей рубки и возобновления, а также за лесными границами ведется тщательное наблюдение с помощью процедуры подачи извещения о лесопользовании.
Можно все же считать, что изменение уменьшит ресурсы, требующиеся для надзора. Также предложенная отмена процедуры осмотра упростит и ускорит процессы надзора регионального центра и тем самым повысит функционирование. Считается, что у законопроекта не влияет на объем государственной помощи Лесному центру Финляндии.

Как считают законодатели, самыми значительными народнохозяйственными последствиями проекта являются многоцелевой метод обработки леса, отмена критериев возраста и диаметра рубок возобновления, а

также поправки по вопросам упорядочения получения жизнеспособных саженцев. В проекте рубки небольшими полосами и выборочные рубки допускаются все чаще. Целью данных мер является привлечение к уходу за лесами тех лесовладельцев, относящихся негативно к выращиванию одновозрастного леса и к рубкам возобновления. Согласно исследованию четвертая часть лесовладельцев была тотчас готова перейти на методы выращивания разновозрастного леса, по крайней мере, на части их лесных владений, если бы закон о лесе ранее разрешал данные действия. По подсчетам это означало бы более 75000 лесных угодий и 2,5 миллиона гектаров. Кроме этого, на основании исследования, практически шестая часть лесовладельцев начала бы проведение рубки возобновления, если бы это было возможно. Последствия изменения методов работы лесовладельцев будут заметны на предложении древесины, на практикуемых способах лесозаготовки и на налоговых поступлениях, рассчитываемяз на основании денежных доходов лесовладельцев. Землевладелец обязан для выполнения обязанности уделять особое внимание развитию саженцев и выполнению мероприятий по уходу за саженцами на ранней стадии их развития. Хотя проект внес изменения в мероприятия по уходу за лесом и его использованию, считается, что они не приведут к значительным изменениям объемов предложения древесины, так как практикуемые лесозаготовительные способы, вероятно, все же останутся по большей части прежними.

Финскими специалистами считается, что переход на выращивание разновозрастного леса и отмена критериев возобновления в течение короткого промежутка времени будет влиять на объем предложения на древесину. Таким образом, также предполагается, что налоговые поступления увеличатся в небольшом объеме, если увеличение объема предложения приведет к увеличению потребления древесины на лесном рынке. Если необходимое время на выращивание одновозрастного леса сократится вследствие устранения критериев возраста и диаметра рубок возобновления, то объем предложения крупной древесины снижался бы в течение долгого периода. Значительное уменьшение времени выращивания все же маловероятно, так как сделанные ранее изменения критериев возобновления в законе о лесе, не изменили значительно способ ведение рубок лесовладельцами.

Доходность выращивания разновозрастного леса с точки зрения лесовладельцев заключается в уменьшении уставного капитала и затрат. Рост разновозрастного леса иногда приводит к появлению одновозрастного леса с помощью небольших вложений, так как возобновление производится в основном естественно, без необходимости действительного ухода за саженцами. В некоторых случаях годовой прирост леса при небольших капиталовложениях в древостой достигает практически того же уровня, что и при выращивании одновозрастного леса, когда прибыль от уставного капитала больше чем от выращивания одновозрастного леса. Кроме этого, лесозаготовка осуществляется при выращивании разновозрастного леса с помощью верхнего прореживания, когда доля кряжа в среднем больше, чем при выращивании одновозрастного леса.

При выращивании разновозрастного леса в неподходящих лесных условиях лесовладельц может столкнуться со значительными экономическими

убытками. Выращивание разновозрастного леса включает больше экономических рисков, чем выращивание одновозрастного леса.

В проекте предложено отменить обязанность восстановления дренированых торфяников, относящихся к землям с медленно растущей растительностью или к залежам. Законопроект создаст более эффективную экономическую основу для лесозаготовок на данной местности, так как лесовладельцам не придется осуществлять масштабные мероприятия по восстановлению и проводить меры по восстановлению водного баланса для неблагоприятных мест произрастания. В проекте предложено, что указом Государственного совета устанавливается количество древостоя, чтобы лес согласно определению Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) мог восстановиться естественным способом без причинения народнохозяйственных расходов, вызванных изменением землепользования. ФАО установил, что должно быть не менее 0,5 гектаров леса на территорию, где деревья достигают по высоте не менее 5 метров и укрывистость кроны составляет более 10 процентов от площади.

Отнесение предложенных в законопроекте новых объектов к особо важным биотопам ограничивает пользование собственностью с точки зрения отдельных пользователей. С точки зрения лесного хозяйства из предложенных объектов важными являются лесное хвощевое болото и морошковое болото. Объекты по размеру небольшие, вследствие чего экономические последствия не имеют большого значения. При формировании большой территории лесовладелец может получить от регионального подразделения Лесного центра Финляндии исключительное разрешение на заготовку на объекте или дотацию из средств для устойчивого лесного хозяйства согласно данному закону (1094/1996). С другой стороны в проекте отмеченные характерные чкерты биотопов охранаябтся с помощью проведения мероприятий по уходу за лесом и его использованию. С точки зрения предложения отсутствуют значительные последствия в связи с внесением новых особо важных биотопов.

Благодаря представленным поправкам созданы предпосылки для улучшения доходности лесного хозяйства и увеличина активность землевладельцев и инновационность в лесном хозяйстве. Поправки могут оказать положительное воздействие, если лесовладелец будет ухаживать более активно за лесами. Представленные поправки можно осуществить без нанесения ущерба устойчивости лесному хозяйству и деятельности промышленности, использующей древесину.[359]

По информации института леса Финляндии «Метла», к концу 2013 года период экономической рецессии закончился, однако рост идет медленными темпами. На основных европейских экспортных рынках лесной промышленности ситуация продолжала быть напряженной.

Финская лесная промышленность утрачивает конкурентные позиции, в том числе по причине высоких структурных издержек, поскольку расходы на производство и на заработную плату росли быстрее, чем в странах-конкурентах. В ближайшие годы конкурентоспособность экспортно-

[359] См.: Закон о лесе.(Финляндия) (Проект от 8.2.2013).В соответствие с решением Парламента отменяются статьи 3, 4, 5 b, 6, 14 a, 16 a ja 17 закона о лесе (1093/1996) Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp

ориентированной лесной промышленности Финляндии будет и далее ослабляться дополнительными обременениями:

- в 2014 году в Финляндии вводится в действие налог на электростанции (данный налог распространяется на крупные водные, ветровые и ядерные электростанции, которые были введены в эксплуатацию до 2004 года, и которые получают доход от системы торговли эмиссионными квотами на рынках электроэнергии Северных стран);

- в 2015 году вступает в силу т.н. «серная директива» ЕС по сокращению содержания серы в топливе, которая окажет серьезное негативное влияние на рентабельность перевозок продукции лесной промышленности Финляндии морским транспортом.

Спрос на бумагу продолжал снижаться, в то время как производство картона и целлюлозы выросло.

В 2013 году ситуация в бумажной промышленности Финляндии оставалась сложной из-за общей слабости европейской экономики и снижения спроса на графические бумаги. За этот период в Финляндии было произведено 10,6 млн. тонн бумаги и картона, что на 1 % меньше, чем в 2012 году.

В 2013 году в Финляндии было произведено 6,3 млн. тонн графической бумаги – печатной, писчей и газетной – что почти на 5 % меньше, чем в предыдущем году. Производство упаковочного картона составило 2,9 млн. тонн, что примерно на 7 % больше, чем годом ранее. Целлюлозы в Финляндии было произведено 7,1 млн. тонн, что примерно на 4 % больше, чем в 2012 году, а экспорт целлюлозы увеличился на 8 %.

Объемы строительства в Европе снижаются, на них оказывает влияние неуверенность экономик региона. Соответственно, падают объемы финского экспорта в европейские страны, а на этом фоне экспорт пиломатериалов растет в страны за пределами Европы. Внутреннее потребление пиломатериалов в Финляндии сокращается, а жилищное строительство уменьшилось на одну пятую от уровня 2012 года.

Производство пиломатериалов в Финляндии в 2013 году превысило показатель в 10 млн. куб. м (достигнув 10,1 млн. куб. м), рост составил 7 % по сравнению с предыдущим годом. Вырос объем экспорта пиломатериалов в Азию, на Дальний Восток и в Северную Африку.

Высокие расходы на заготовку древесины ослабили конкурентоспособность лесной промышленности Финляндии на международных рынках. Средняя цена леса на корню за 1 куб. м сосны в Финляндии в 2013 году составила 55,10 евро/куб. м. По данным Ассоциации лесной промышленности Финляндии, совокупный объем древесины, приобретенный у частных лесовладельцев, составил около 42 млн. куб. м, в 2012 году – 39 млн. куб. м. [360]

Можно отметить, что поставленные в последнее время в лесной отрасли РФ задачи не достигнуты. Реализуемый в финской Лесной службе, принцип разделения «управляющих» и «хозяйствующих» отделов не был реализован. Государственная лесная служба оказывает слабое влияние на отрасль. Отмечается сильное истощение доступных для крупных предприятий лесов. На

[360] См.: Официальный сайт торгового представительство РФ в Финляндии. http://www.rusfintrade.ru/site/economy/forest/

четверть идет спад потребления продукции ЛПК, усиливается технологическое отставание российских предприятий лесной отрасли. Уже долгое время, еще со времен Советского Союза, говорится о сырьевой направленность российского экспорта продукции ЛПК, однако изменения идут очень тяжело. Фиксируется высокий уровень незаконных рубок древесины, не реализуется эффективный механизм противодействия коррупции.[361]

В статье А.Ю. Ярошенко «Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством» выделено несколько основных факторов, оказывающие наиболее существенное влияние на леса и лесное хозяйство в России в настоящее время. Одним из таких факторов является нестабильность лесного законодательства. С начала девяностых годов в России было принято три главных лесных закона, последовательно сменявших друг друга: Основы лесного законодательства 1993 года, Лесной кодекс 1997 года и Лесной кодекс 2006 года. Кроме того, в эти законы довольно часто вносились изменения - Лесной кодекс 1997 года за время своего существования изменялся 12 раз. В настоящее время в России действует новый Лесной кодекс, принятый в 2006 году и вступивший в силу с начала 2007 года. Новый Лесной кодекс предусматривает много важных нововведений в системе управления лесами - передачу части полномочий по управлению лесами на уровень регионов, однако не все из них готовы к самостоятельной работе. Идет разделение органов управления лесами на "управленческие" и "хозяйствующие" структуры, и тут есть проблемы. Считается, что распределение государственного заказа на лесохозяйственные работы через конкурсы или аукционы, максимально облегчает застройку лесных земель, и т.д. Однако, новый кодекс настолько неконкретен и внутренне противоречив, что без принятия многочисленных дополнительных документов разного уровня работать не может. [362]

Выработка государственной политики и нормативно-правового обеспечения в сфере регулирования лесопромышленного комплекса возложена на Министерство промышленности и энергетики РФ (Положение о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 284; ПП № 477 от 10.09.2003 года), а оказание государственных услуг, управление имуществом в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности — на Федеральное агентство по промышленности (Положение о Федеральном агентстве по промышленности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 285).

Проводимая последние годы реорганизация затронула лишь федеральный и региональный уровни управления, оставив нерешенными проблемы низового звена государственного управления — лесхозов, образующих фундамент отрасли. Они сохранили свою двойственную природу, оставаясь первичным органом государственного управления с правовым статусом федерального учреждения и являясь одновременно хозяйствующим субъектом. Они по-прежнему совмещают функции государственного управления с

[361]См.: Официальный сайт правительства Финляндии. http://www.government.fi/etusivu/en.jsp http://rsk-factory.ru/les.html

[362] См. Ярошенко А.Ю. Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством http://www.wood.ru/ru/loa676.html

предпринимательской деятельностью, противоречащей статусу государственного учреждения, создаваемого для выполнения функций некоммерческого характера.

В результате изменений в лесном законодательстве и многократного реформирования государственных органов исполнительной власти Государственная лесная служба РФ, более 200 лет осуществлявшая функции государственного управления лесами, лишена надлежащего правового статуса, экономической самостоятельности и целого ряда полномочий, необходимых для эффективного выполнения этих функций. Это существенным образом сказывается на качестве государственного управления лесами и уровне организации охраны лесов, использования и воспроизводства лесных ресурсов. Определенная реорганизация государственной лесной службы с целью ее адаптации к условиям рыночной экономики, безусловно, необходима, но она должна осуществляться эволюционным путем, а не путем «разрушения до основания» и последующего восстановления.

Федеральное агентство лесного хозяйства провело опрос общественного мнения об отношении к Лесному кодексу РФ. 24 процента высказались положительно, 62 процента – отрицательно и 14 процентов не определилось со своим отношением к закону. [363]

Специалистами подсчитано, что для реализации требований нового Лесного кодекса требуется принятие примерно семидесяти разных нормативно-правовых актов федерального уровня (непосредственно в тексте кодекса упоминаются 42 дополнительных документа), а также нескольких региональных в каждом субъекте Российской Федерации. Основные правила, касающиеся лесного хозяйства и использования лесов в коммерческих целях, определяются на федеральном уровне (распоряжениями правительства или приказами Министерства природных ресурсов), а регионам отдано в основном регулирование вопросов, связанных с использованием лесов населением для собственных нужд. В настоящее время большинство нормативно-правовых актов, конкретизирующих требования нового Лесного кодекса, уже принято. На разработку основной части новых правил было отведено около полугода, но большая часть этого времени ушла на выполнение всевозможных бюрократических формальностей, связанных с выбором исполнителей, согласованиями и т.д. В результате собственно разработка проектов некоторых важнейших документов заняла лишь несколько недель. Обсуждение проектов большинства новых лесных нормативов с широким кругом специалистов лесной отрасли и общественностью не проводилось. В результате спешки и закрытости процесса разработки, большинство новых лесных нормативов содержит существенные ошибки, противоречия с другими нормативами, или заведомо невыполнимые положения [364]

Государственная лесная политика является основой для обеспечения рационального использования и охраны лесов.[365] Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. N 1724-р "Об утверждении Основ

---

[363]См.: Федеральное агентство лесного хозяйства http://www.rosleshoz.gov.ru/stat/2/7

[364] См. Ярошенко А.Ю. Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством http://www.wood.ru/ru/loa676.html

[365] См.: Баскакова С.И., Шарова Г.Н. Проблемы охраны лесов от пожаров // Экологическое право. 2012. N 2. С. 21 - 24.

государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года"[366] утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г.

Это стратегический правовой акт, определяющий направления развития лесного хозяйства в ближайшем будущем.

К таким актам можно отнести Приказ Министерства промышленности и торговли РФ и Минсельхоза РФ от 31 октября 2008 г. N 248/482 "Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года" [367]

Государственная лесная политика - это система официально выраженных представлений об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов. Она должна быть закреплена в нормативном правовом порядке.[368]

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г. с таят цели: а) эффективное управление лесным сектором экономики и увеличение валового внутреннего продукта в лесном секторе на основе рыночного спроса; б) благоприятная окружающая среда для граждан и сохранение биосферной роли лесов России; в) рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий. Можно отметить детально проработанный механизм реализации его (задач). Основы имеют важное значение для обеспечения охраны и рационального использования лесов принятых Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г. и являются основой для дальнейшей разработки законодательства.

В апреле 2014 года было принято «Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годы."[369] Ответственный исполнитель этой Программы - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Цель данной Программы - повышение эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечение стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах леса при гарантированном сохранении ресурсно-экологического потенциала и глобальных функций лесов.

Кроме того Программа имеет три подпрограммы - подпрограмма 1 "Охрана и защита лесов"; подпрограмма 2 "Обеспечение использования лесов"; подпрограмма 3 "Воспроизводство лесов"; подпрограмма 4 "Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации

---

[366] См.: Распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. N 1724-р "Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года СПС "Гарант".

[367]См.: Приказ Министерства промышленности и торговли РФ и Минсельхоза РФ от 31 октября 2008 г. N 248/482 "Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года" СПС "Гарант".

[368] См.: Василишина М.И. Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации // Экологическое право. 2012. N 6. С. 22 - 27.

[369] См.: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544228/#ixzz36J1ye2ye ИА "ГАРАНТ

"Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годы." Этапы и сроки реализации Программы - в 2013 - 2020 годы, в том числе: I этап - 2013 - 2014 годы; II этап - 2015 - 2017 годы; III этап - 2018 - 2020 годы. Объем бюджетных ассигнований Программы - общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2013 - 2020 годах составляет 261924235,1 тыс. рублей, в том числе: на 2013 год - 29631217,8 тыс. рублей; на 2014 год - 31912016,9 тыс. рублей; на 2015 год - 31844982 тыс. рублей; на 2016 год - 32116081,9 тыс. рублей; на 2017 год - 32760475,6 тыс. рублей; на 2018 год - 33672929,6 тыс. рублей; на 2019 год - 34560483,1 тыс. рублей; на 2020 год - 35426048,2 тыс. рублей.[370]

Ожидаемые результаты реализации Программы - в результате реализации I этапа Программы предполагается: сокращение доли площади лесов, выбывших из состава покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, в связи с воздействием пожаров, вредных организмов, рубок и других факторов на 27 процентов (достижение уровня 0,153 процента общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда); сохранение лесистости территории Российской Федерации на уровне 46,6 процента; сохранение площади ценных лесных насаждений на уровне 70,54 процента общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда; повышение объема платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, на 7,4 процента (достижение уровня 20,3 рубля в расчете на 1 га земель лесного фонда); достижение отношения фактического объема заготовки к установленному допустимому объему изъятия древесины на уровне 33 процентов. В результате реализации II этапа Программы предполагается: сокращение доли площади лесов, выбывших из состава покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, в связи с воздействием пожаров, вредных организмов, рубок и других факторов на 30 процентов (достижение уровня 0,146 процента общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда); сохранение лесистости территории Российской Федерации на уровне 46,6 процента; сохранение доли площади ценных лесных насаждений на уровне 70,54 процента общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда; повышение объема платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, на 17,4 процента (достижение уровня 22,2 рубля в расчете на 1 га земель лесного фонда); достижение отношения фактического объема заготовки к установленному допустимому объему изъятия древесины на уровне 42 процентов. В результате реализации III этапа Программы предполагается: сокращение доли площади лесов, выбывших из состава покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, в связи с воздействием пожаров, вредных организмов, рубок и других факторов на 33 процента (достижение уровня 0,14 процента общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда); сохранение лесистости территории Российской Федерации на уровне 46,6 процента; сохранение площади ценных лесных

[370] См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годыhttp://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544228/#ixzz36J1ye2ye ИА "ГАРАНТ

насаждений на уровне 70,54 процента общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда; повышение объема платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, на 28 процентов (достижение уровня 24,2 рубля в расчете на 1 га земель лесного фонда); достижение отношения фактического объема заготовки к установленному допустимому объему изъятия древесины на уровне 50 процентов.[371]

В субъектах РФ ситуация ухудшается. По предварительным итогам 2012 года у деревообрабатывающего сектора Карелии оказался худший показатель среди обрабатывающих отраслей региональной экономики. Госкомстат сообщает, что с января по октябрь 2012 года убытки деревообрабатывающей отрасли Карелии составили более миллиарда рублей и, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, увеличились на 34,5%.Общий убыток от производства целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них составил 406,5 миллиона рублей. По сравнению с январем-октябрем 2011 эта сумма уменьшилась на 24,3%. Всего сумма убытка от заготовки древесины по итогам десяти месяцев составила 31 миллион рублей. Относительно прошлогодних показателей этот результат сократился на 80,9%. Для спасения ОАО «Кондопога» крупнейшего в России производителя газетной бумаги предлагается его слияние с ОАО ЦБК «Волга» из города Балахна Нижегородской области. Начата процедура банкротства Кондопожского ЦБК.[372]

В конце марта правительство республики Карелии утвердило региональную программу развития лесного хозяйства на 2013-2015 годы.[373]

Принятая программа предусматривает решение трех основных задач: модернизацию системы охраны лесов от пожаров, выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов и модернизацию системы лесного семеноводства, предусматривающей формирование необходимой базы для создания лесного селекционно-семеноводческого центра. В правительстве Карелии рассчитывают, что в результате выполнения программы к концу 2015 года объем создаваемых лесных культур в республике увеличится по сравнению с 2011 годом на 20 процентов, удастся добиться значительного сокращения (на 23 процента) числа лесных пожаров на территории Карелии, а также сокращения площади пострадавших от них лесов.[374]

Обладая пятой частью мировых запасов лесов и имея огромный потенциал для освоения лесных ресурсов, Российская Федерация существенно уступает развитым зарубежным странам по уровню заготовки древесины (четвертое место после США, Канады, Бразилии). Использование лесов уже много лет не приносит России экономического дохода ни в федеральный, ни в региональные бюджеты. Сегодня лесная отрасль страны стала убыточной - в настоящее время лесной комплекс обеспечивает лишь 1,3 % ВВП. Необходимо

---

[371] См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годы. http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544228/#ixzz36J1ye2ye ИА "ГАРАНТ

[372] См.: Убытки от лесной отрасли Карелии превысили миллиард рублей http://www.nacles.ru/poleznaja-informacija/novosti/2013-01-20_002

[373] См.: Утверждена региональная программа "Развитие лесного хозяйства в Республике Карелия на 2013-2015 годы http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2013/03/0326_10.html

[374]См.: Лесные фантазии.http://karel.mk.ru/print/articles/834479-lesnyie-fantazii.html

предусмотреть увеличение платы за предоставление государством в пользование лесных ресурсов. В настоящее время соответствующие ставки необоснованно низкие: например, в Республике Карелия средняя цена кубометра леса на корню – около 90 рублей, тогда как в сопредельной Финляндии этот показатель составляет около 2500 рублей.[375] Лесная отрасль Финляндии формирует более 5% ВВП и является эталоном мирового уровня.

В лесном секторе России необходимо решить целый ряд проблем, начиная от самых насущных (доступ к лесным ресурсам, тарифы на электроэнергию и железнодорожные перевозки) и заканчивая производством инновационных продуктов с высокой добавленной стоимостью. Е.Прокопьев - молодой ученый из Карелии занимается кластерной политики в лесном хозяйстве. В России предполагается создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий. То есть, предпринимается попытка создать в отраслях специализации региона более конкурентоспособные и устойчивые структуры. Сейчас в мире эту проблему рассматривают не только с точки зрения концентрации предприятий, но и рынков рабочей силы и сбыта, образования и инноваций, то есть мест, где можно встретить всё перечисленные факторы – агломераций. Лесной сектор – это отрасль, тяготеющая к источнику сырья, и , в первую очередь необходимо решать вопросы обеспеченности лесными ресурсами и их доступности. И только в этом случае при реализации кластерной политики можно рассчитывать на позитивные изменения. Инновации – это неотъемлемая черта кластеров. На какой тип кластеров стоит ориентироваться? На трансграничный российско-финляндский или межрегиональный, например, с предприятиями соседней Архангельской области? К сожалению, трансграничный российско-финляндский кластер не будет способствовать развитию переработки леса на территории Карелии. Стихийно он уже практически сформировался в начале 1990-х, и роль Карелии заключалась в поставке ресурсов. Достаточно взглянуть на карту расположения лесоперерабатывающих предприятий в Финляндии, чтобы понять: нашим соседям предприятия в Карелии не нужны. Если говорить о перспективах создания межрегиональных лесных кластеров «Карелия+», то они мне представляются весьма туманными из-за удаленности друг от друга центров переработки и неразвитой транспортной инфраструктуры. Но с соседями необходимо договариваться по поводу лесных ресурсов, чтобы не допустить строительство мощностей, не обеспеченных лесом.[376]

Какие конкурентные преимущества могли бы быть у карельского кластера? Могут ли их объективно формировать региональные власти? Пока его нет, тяжело рассуждать о каких-либо преимуществах. Но если говорить о продукции, реализуемой на европейском рынке, то Карелия ближе к нему, чем другие специализирующие на лесе российские регионы. Что касается действий региональных властей, то здесь необходимо работать в нескольких направлениях: 1) стратегическое, как–никак наличие лесного плана в республике позволяет региональным властям распоряжаться лесными

[375] См.: Кашин В.И. Законодательное обеспечение национальной лесной политики России.http://mkkprf.ru/news-view-13186.html

[376] См.: Прокопьев Е. Лесные кластеры Карелии http://www.lesonline.ru/news/?cat_id=13&id=252013 08.07.2014 16:04

ресурсами: следует определить (совместно со всеми заинтересованными сторонами), в каком направлении должна двигаться лесная отрасль Карелии и разработать соответствующую программу с рабочими механизмами и инструментами; 2) кадровое: кто будет работать в лесном секторе, какими знаниями они будут обладать, а какие будут востребованы; 3) необходимо решить многострадальный вопрос технопарков, для малого бизнеса это станет большим подспорьем.[377]

4.3.2. Система государственных органов, регулирующая охрану и использование лесов в России и Финляндии.

Россия несет обязанности по обеспечению публичных интересов и осуществляет управление лесами в виде "организаторской исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов"[378]. Государство, самостоятельно определяет лесную политику, которая, в свою очередь, проявляется в распределении лесных ресурсов между субъектами правоотношений, установлении условий и порядка доступа к ним, разработке и внедрении механизмов их рационального и эффективного использования. Обязанности государства по обеспечению публичных интересов претворяются в жизнь непосредственно в виде обязанностей государственных органов и их должностных лиц.[379]

Конкретно установленные права и обязанности государственных органов и их должностных лиц являются главным условием достижения рационального использования и охраны лесов, поскольку именно от их деятельности в конечном счете будет зависеть сохранение лесных богатств и экологических систем. Структура органов управления природопользованием, организация контроля за исполнением закона во многом предопределяют эффективность природоохранного законодательства[380]. Таким образом, возникает институт государственного управления использованием и охраной лесов, который является совокупностью правовых норм, определяющих права и обязанности государственных органов по организации рационального использования лесов[381].

Общая система управления лесами складывается из совокупности государственных органов, отвечающих за управление лесами в пределах возложенных на них или переданных им полномочий. Для исполнения возложенных на органы государственной власти полномочий устанавливается их дифференциация в зависимости от уровня власти. Особенностью действующего Лесного кодекса Российской Федерации[382] (далее - ЛК РФ)

---

[377]См.: Прокопьев Е. Лесные кластеры Карелии http://www.lesonline.ru/news/?cat_id=13&id=252013 08.07.2014 16:04

[378]См.: Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 8.

[379] См.: Василишина М.И. Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации. //Экологическое право 2012, № 6 КонсультантПлюс

[380] См.: Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Ворошиловград, 1983. С. 268

[381] См.: Фомина Л.П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. М., 1977. С. 101 - 102.

[382] См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

является выделение полномочий органов трех уровней власти - федерального, регионального и местного.

К обязанностям государства в лице его органов всех уровней, в пределах их полномочий, установленных ст. 81 - 84 ЛК РФ, относится проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов (ст. 19 ЛК РФ); разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, ведение государственного лесного реестра (ст. 23 ЛК РФ); охрана и защита лесов (ст. 51 ЛК РФ); воспроизводство лесов (ст. 61 ЛК РФ) и др.

В соответствии со ст. 1 Лесного кодекса РФ[383] основными принципами лесного законодательства в области охраны, защиты и воспроизводства лесов является обеспечение охраны и защиты лесов (п. 6) и участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах (п. 7).

6 марта 1993 г., после распада СССР, в России были приняты Основы лесного законодательства Российской Федерации[384]. Лесной фонд РФ перешел в совместное ведение Российской Федерации, республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

В 1997 г. были приняты Лесной кодекс РФ[385] и Постановление Правительства РФ от 3 июля 1997 г. N 804 "О специально уполномоченных органах управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов"[386] (ими стали Федеральная служба лесного хозяйства России и Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ). Затем были изданы Постановление Совета Федерации ФС РФ "О Федеральной службе лесного хозяйства"[387] и Приказ Рослесхоза "Об утверждении Общего положения об органе управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации"[388].

Началось систематическое реформирование федеральных органов исполнительной власти в области лесного хозяйства, постоянного перераспределения полномочий между РФ и ее субъектами, непрерывной реорганизации специального органа управления лесами. Это наглядно видно на примере реформирования Федерального агентства лесного хозяйства, подчинявшегося Министерству природных ресурсов РФ (с 2004 г.), затем Министерству сельского хозяйства РФ (с 2008 г.) и, наконец, напрямую Правительству РФ (с августа 2010 г.).[389]

23 декабря 1998 г. принято Постановление Совета Федерации РФ "О Федеральной службе лесного хозяйства России". Приказом Министерства

---

[383] СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

[384] См.: Рос. газ. 1993. 17 апр.

[385] См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 610.

[386] См.: СЗ РФ. 1997. N 27. Ст. 3240.

[387] См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23 декабря 1998 г. N 542-СФ "О Федеральной службе лесного хозяйства" // СЗ РФ. 1999. N 1. Ст. 27.

[388] См.: Приказ Рослесхоза от 15 апреля 1998 г. N 58 "Об утверждении Общего положения об органе управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации" // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. N 12.

[389] См.: Пуряева А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации.//Российский юридический журнал", 2013, N 3. Консультант Плюс

сельского хозяйства РФ от 7 февраля 2001 г. утверждено Положение об Управлении лесного хозяйства как о самостоятельном структурном подразделении в составе министерства; Приказом МПР от 27 апреля 2002 г. N 235 образована Лесная служба при Министерстве природных ресурсов РФ. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" реформирована вся система федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 283 начало действовать Федеральное агентство лесного хозяйства, подчиняющееся МПР РФ; одновременно создана Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, за которой в силу Постановления Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 закрепляются функции контроля и надзора за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов. В 2007 г. Федеральным законом "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" упразднены лесхозы, а в 2008 г. произошла очередная реформа федеральных органов исполнительной власти: согласно Указу Президента от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" Федеральное агентство лесного хозяйства передано в ведение Министерства сельского хозяйства РФ. Пожары 2010 г. способствовали закреплению самостоятельности органа управления лесным хозяйством России, выведению его из ведения Минсельхоза России и подчинению напрямую Правительству РФ (Указ Президента РФ от 27 августа 2010 г. N 1074). Таким образом, с 1998 по 2010 г., т.е. за 12 лет, специальный орган управления лесным хозяйством России подвергся крупным реформам 8 раз, тем самым побит рекорд шестидесятилетней давности. И это без учета тех реформ, которые касались разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области лесных отношений.[390]

С 1 января 2007 г. начал действовать новый Лесной кодекс РФ[391] , который коренным образом изменил ранее существовавшие лесные отношения. Он максимально приблизил нормы лесного законодательства к нормам земельного, изменив виды прав на лесные участки.

Лес стал пониматься не как единое целое, а как совокупность лесных насаждений и лесных участков и перестал признаваться объектом недвижимого имущества. Упразднено деление лесов на три группы, изменены виды правоустанавливающих документов на лесные участки и объекты лесных отношений. Отменены лесорубочные билеты.

Государственную лесную охрану заменил институт государственного лесного контроля. Упразднены лесхозы, внесено множество других изменений. "Ничто так не вредно в лесном хозяйстве, как метание из стороны в сторону, постоянная смена направлений, которая приводит к топтанию на месте" [392]. Это, естественно, влияет на эффективность работы государственных органов. России, обладающей многолетним опытом лесного управления, нужно определить, какой орган с какими полномочиями управляет ее лесными

---

[390] См.: Пуряева А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации.//Российский юридический журнал", 2013, N 3. Консультант Плюс

[391] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ // Рос. газ. 2006. 8 дек.; Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. N 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" // Там же.

[392] Орлов М.М. Лесоуправление. М., 2006. С. 26.

ресурсами и в целях сбережения этих ресурсов и стабилизации лесных отношений больше не подвергать его реформированию.[393]

Согласно Лесному кодексу с 1 января 2007 года упраздняются региональные агентства лесного хозяйства. Ранее за каждым агентством закреплялась определенная площадь государственного лесного фонда, на эти агентства возлагались и управленческие, и хозяйственные функции. Сейчас же система управления лесами представляет собой сеть лесничеств, основной задачей которых являются охрана и защита леса, контроль и надзор за исполнением законодательства в сфере лесопользования. От хозяйственной деятельности они освобождены. Отводом лесосек и другой работой будут заниматься не они, а нанятые на конкурсной основе подрядчики, услуги которых станут оплачиваться из федеральных субвенций.

Так же в соответствии с новым Лесным кодексом заготовку древесины возможно производить только на условиях долгосрочного договора аренды, при выполнении ряда условий: своевременная плата за лесопользование (попенная плата), выполнение обязательств по защите окружающей среды, по лесовосстановлению, по защите арендованных лесов от лесных пожаров и пр.

По всей видимости, именно возросшую в новом лесном кодексе ответственность лесозаготовителей (арендаторов леса) имел в виду министр природных ресурсов РФ Юрий Трутнев, когда утверждал, что "С принятием нового Лесного кодекса в лесу на четких и жестких принципах появится хозяин".

Таким образом, новый Лесной кодекс Российской Федерации служит основой реформы организации управления лесами в России. Он предусматривает много важных нововведений в системе управления лесами, таких как передача части полномочий на уровень регионов, разделение органов управления лесами на "управленческие" и "хозяйствующие", распределение государственных заказов на лесохозяйственные работы через конкурсы или аукционы, упрощение процедуры застройки лесных земель.

Однако ввиду своего несовершенства новый Лесной кодекс без принятия многочисленных дополнительных документов разного уровня работать не может. «Поэтому кодекс лишь приблизительно задает общее направление лесной реформы, а конкретная реализация этой реформы определяется не столько кодексом, сколько разъясняющими его документами и административными решениями. В настоящее время большинство нормативно-правовых актов, конкретизирующих требования нового Лесного кодекса, уже принято, однако большинство новых лесных нормативов содержит существенные ошибки, противоречия с другими нормативами, или заведомо невыполнимые положения. Кроме того, некоторые из нормативных актов в свою очередь требуют дополнительных разъяснений и принятия дополнительных документов более низкого уровня.» Достаточно полно противоречия нового Лесного кодекса описаны А.Ю.Ярошенко, руководителем лесного отдела Гринпис России.[394]

Итак, на современном этапе в России были сломаны все основы

---

[393] См.: Пуряева А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации.//Российский юридический журнал", 2013, N 3. Консультант Плюс

[394] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

управления лесами, разработанные предыдущими поколениями: ликвидированы лесхозы; лес выведен из числа объектов государственной собственности, таким объектом признаются только земли лесного фонда[395]; упразднена государственная лесная охрана, обеспечивавшая систематическое наблюдение за состоянием лесов нашего государства [396]; промышленные лесозаготовки выведены из сферы планового государственного регулирования.

Как отмечает А.Ю. Пуряева, мероприятия по охране, воспроизводству, защите лесов, в том числе от пожаров, болезней и вредителей, осуществляются заранее неизвестными лицами. Лесной кодекс РФ 2006 г. не обязывает государственные органы самостоятельно проводить указанные мероприятия. Установлено, что в случае, если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено на лиц, использующих леса; органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".[397]

Особое место в системе нормативных правовых актов подзаконного характера, принимаемых на федеральном уровне, занимают акты Правительства РФ. Нормативным правовым актам Правительства РФ как источникам лесного права посвящена часть третья Ст. 2 Лесного Кодекса.. В статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"[398] закреплено, что Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения. При этом уточняется, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Таким образом, нормативными правовыми актами Правительства РФ, регулирующими лесные отношения, могут быть только постановления, но не распоряжения Правительства РФ.

Нормотворческие полномочия Правительства РФ в сфере правового регулирования лесных отношений устанавливаются непосредственно в актах лесного законодательства - Лесном кодексе РФ, Федеральном законе "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации". По отдельным вопросам лесных отношений Правительство РФ, в соответствии с предписаниями лесного законодательства, обязано принять соответствующие постановления, по другим - оно может реализовать нормотворческие

---

[395]См.: Пуряева А.Ю. Проблема закрепления государственной собственности на леса в законодательстве Российской Федерации // Вестн. Челябинского гос. ун-та. Право. Вып. 27. 2011. N 4. С. 29 - 35.

[396] См.: Пуряева А.Ю. Сравнительный анализ норм лесного законодательства середины XIX века и действующего законодательства РФ, устанавливающих охрану лесов от пожаров // Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире: Сб. материалов I Междунар. заоч. науч.-практ. конф. (27 января 2011 г.). Краснодар, 2011. С. 304 - 307; Она же. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2007. С. 196.

[397] См.: Пуряева А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации.//Российский юридический журнал", 2013, N 3. Консультант Плюс

[398] Собрание законодательства РФ. 2008. N 30 (ч. 2). Ст. 3616.

полномочия по своему усмотрению.[399]

В соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2008 года N 160-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации"[400] ряд полномочий в сфере правового регулирования лесных отношений, ранее закрепленных за Правительством РФ непосредственно, переданы федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством РФ. Таким образом, сфера нормотворческой деятельности Правительства РФ по регулированию лесных отношений в настоящее время сузилась. Пояснения требует тот факт, что по отдельным вопросам, нормотворчество по которым в силу предписаний Федерального закона N 160-ФЗ передано федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством РФ, Правительством РФ в течение 2007 - 2008 гг. был принят ряд постановлений, которые продолжают действовать до тех пор, пока уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти не примет по этому вопросу соответствующий нормативный правовой акт.

Сейчас Правительство РФ, согласно предписаниям Лесного кодекса РФ, наделено правом устанавливать:

- порядок реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса РФ (ст. 20);

- порядок подготовки перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждения (ст. 22);

- правила пожарной безопасности в лесах и требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов устанавливаются Правительством Российской Федерации (ст. 53);

- порядок разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его форма, порядок разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации (ст. 53.3);

- классификация чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, порядок введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций (ст. 53.6);

- ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды (ст. 73);

- ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности (ст. 76);

- методики распределения субвенций из федерального бюджета, предоставляемых субъектам РФ для осуществления передаваемых полномочий

[399] См.: Кашин В.И. Законодательное обеспечение национальной лесной политики России.http://mkkprf.ru/news-view-13186.html

[400] Собрание законодательства РФ. 2008. N 30 (ч. 2). Ст. 3616.

РФ в области лесных отношений (ст. 83);

- порядок расходования и учета средств, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ на осуществление полномочий РФ в области лесных отношений (ст. 83);

- размер и порядок взимания платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра (ст. 91);

- правила хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор, определяются Правительством Российской Федерации (ст. 96);

- порядок осуществления государственного лесного контроля и надзора (ст. 96);

- порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесах (ст. 97);

- таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства (ст. 100);

- функциональные зоны в лесопарковых зонах, площадь и границы лесопарковых зон, зеленых зон (ст. 105).

Реализуя перечисленные полномочия, Правительство РФ принимает постановления, в которых, как правило, указываются статьи Лесного кодекса РФ, в соответствии и во исполнение которых принимаются данные подзаконные нормативные правовые акты. В качестве примеров можно привести Постановления Правительства РФ: от 14 декабря 2009 года N 1007 "Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон"[401] , от 3 февраля 2010 года N 47 "Об утверждении Правил хранения, ношения и применения специальных средств должностными лицами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор"[402] .

Четвертая часть Ст.2 Лесного кодекса посвящена нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти. В Лесном кодексе РФ содержится норма, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти могут издавать нормативные правовые акты в случаях, предусмотренных как в самом Кодексе, так и в подзаконных актах Президента РФ и Правительства РФ.[403]

В Лесном кодексе РФ содержится большое количество норм, наделяющих федеральные органы исполнительной власти правом принимать нормативные правовые акты в области лесных отношений (см., например, статьи 15, 26, 29, 31, 32, 35, 38, 39, 40, 41, 43 и т.д.).

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 N 736 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства", федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функцию по нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях) является

---

[401] См.: Собрание законодательства РФ. 2009. N 51. Ст. 6312.

[402] См.: Собрание законодательства РФ. 2010. N 6. Ст. 658

[403] См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ.// Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2011, N 3

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

В пункте 5.3 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства содержится открытый перечень нормативных правовых актов, которые уполномочен принимать Рослесхоз (порядок исчисления расчетной лесосеки; порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых; порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга; порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород; порядок заполнения и подачи лесной декларации и ее форма; порядок проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов; правила заготовки древесины; правила заготовки живицы; правила заготовки и сбора не древесных лесных ресурсов; правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; правила использования лесов для ведения сельского хозяйства и др..[404]

Реализуя соответствующие полномочия, Рослесхоз принимает нормативные приказы (например, Приказ Рослесхоза от 27 мая 2011 года N 191 "Об утверждении Порядка исчисления расчетной лесосеки"[405], Приказ Рослесхоза от 27 декабря 2010 года N 515 "Об утверждении Порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых"[406] , Приказ Рослесхоза от 10 июня 2011 года N 223 "Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов"[407] .

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий (п. 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 года N 404 "О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации"[408]).

Так, в соответствии с п. 5.2.45 Положения о Минприроды России это Министерство принимает нормативные акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях.

До принятия Постановления Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 736 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства", в соответствии с которым Рослесхоз стал уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), соответствующую функцию выполняло Министерство сельского хозяйства РФ. Принятые им ранее нормативные

---

[404]См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ.// Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2011, N 3

[405] См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. N 31.

[406] См.: Российская газета. N 107. 20.05.2011

[407]См.: Российская газета. N 186. 24.08.2011.

[408] См.: Собрание законодательства РФ. 2008. N 22. Ст. 2581.

приказы, регулирующие лесные отношения, продолжают действовать до тех пор, пока новые нормативные правовые акты не будут приняты Рослесхозом. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 26 Лесного кодекса РФ Министерство сельского хозяйство РФ издало Приказ от 8 декабря 2008 года N 529 "О лесной декларации"[409], которым был утвержден Порядок заполнения и подачи Лесной декларации (приложение N 1), а также ее форма (приложение N 2).[410]

Часть 5 статьи 2 Лесного кодекса РФ посвящена нормативным правовым актам, регулирующим лесные отношения, которые издают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, на основании и во исполнение Лесного кодекса РФ, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

В отдельных случаях (ч. 4 ст. 76, ч. 3 ст. 77, ч. 3 ст. 86, ч. 2 ст. 87 и т.д.) Лесной кодекс РФ непосредственно предписывает органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять акты, регулирующие лесные отношения. В других случаях это делается опосредствованно - через определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (ст. 82) и случаев передачи осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 83).

Вопрос о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений затронут также в Федеральном законе от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" [411] (подп. 60 п. 2 ст. 26.3).

На уровне субъекта Российской Федерации нормативные правовые акты подзаконного характера, регулирующие лесные отношения, могут приниматься:

- высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): Указ Главы Республики Карелия от 31 декабря 2007 года N 195 "Об утверждении Положения о Министерстве лесного комплекса Республики Карелия"[412];

- правительством субъекта Российской Федерации.

-органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим функции в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в пределах, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

В части 6 статьи 2 Лесного кодекса РФ содержится упоминание о муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих лесные

---

[409] См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 12.

[410] См.: Козырин А.Н. Лесное законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации: научно-практический комментарий статьи 2 Лесного кодекса РФ.// Публично-правовые исследования" (электронный журнал), 2011, N 3

[411] См.: Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

[412] Карелия. 14.02.2008. N 16.

отношения. Такие акты принимаются органами местного самоуправления на основании и во исполнение Лесного кодекса РФ, других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества и лесопарки. Реализация лесохозяйственного регламента в лесничествах и лесопарках обеспечивается лесничими.

Предусмотрено лесное планирование и ведение государственного лесного реестра.

Основными документами являются лесной план субъекта РФ, лесохозяйственный регламент (составляется на лесничество или лесопарк на срок 10 лет), проект освоения лесов (для лиц с правом постоянного (бессрочного) пользования или аренды лесных участков). Такой проект подлежит государственной или муниципальной экспертизе.

Организационные меры:

*проводится лесопатологический мониторинг – сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам.

* основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков является лесное планирование. Направлено на обеспечение устойчивого развития территорий. Документом лесного планирования является лесной план субъекта РФ, который утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ.

* использование лесов в лесничествах и лесопарках допускается только в соответствии с лесохозяйственными регламентами (составляется на срок до 10 лет) и проектами освоения лесов. Реализация лесохозяйственного регламента в лесничествах и лесопарках обеспечивается лесничими.

* Лесные планы и лесохозяйственные регламенты являются стратегическими документами в сфере региональной лесной политики. Лесной план включает в себя характеристику состояния лесов и их использования, основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, к нему прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, а также зон их планируемого освоения. В лесохозяйственном регламенте устанавливаются виды разрешенного использования лесов, расчетная лесосека, сроки использования лесов, возраста рубок, требования к охране, защите и воспроизводству лесов.

* Государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

* Государственная инвентаризация лесов представляет собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик.

* Государственный кадастровый учет лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 года N 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

* лесхозы преобразуются в иные организационно-правовые формы. Лесхозы вместе с их имуществом передаются субъектам РФ. Лесное хозяйство разделяет функции хозяйствования и управления.

* отменена обязательность государственной экологической экспертизы проектной документации, связанной с использованием лесов.[413]

Муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения, могут приниматься органами местного самоуправления только в пределах установленных полномочий. Муниципальный правовой акт принимается по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

Вопросы местного значения, относящиеся к предмету лесного законодательства, закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации"[414] (пункты 19 и 32 ч. 1 ст. 14, пункты 25 и 38 ч. 1 ст. 16 и др.). Наряду с этим в самом Лесном кодексе РФ определены полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений (ст. 84).

Реализуя свои полномочия, органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, становящиеся источниками лесного права.

В тексте муниципальных правовых актов, регулирующих лесные отношения, как правило, содержится указание на законодательные и иные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми были приняты муниципальные источники лесного права.

Выработка государственной политики и нормативно-правового обеспечения в сфере регулирования лесопромышленного комплекса возложена на Министерство промышленности и энергетики РФ (Положение о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 284; ПП № 477 от 10.09.2003 года), а оказание государственных услуг, управление имуществом в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности — на Федеральное агентство по промышленности (Положение о Федеральном агентстве по промышленности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 года № 285).

Проводимая последние годы реорганизация затронула лишь федеральный и региональный уровни управления, оставив нерешенными проблемы низового звена государственного управления — лесхозов, образующих фундамент отрасли. Они сохранили свою двойственную природу, оставаясь первичным органом государственного управления с правовым статусом федерального учреждения и являясь одновременно хозяйствующим субъектом. Они по-прежнему совмещают функции государственного управления с предпринимательской деятельностью, противоречащей статусу государственного учреждения, создаваемого для выполнения функций некоммерческого характера.

---

[413]См.: Управление лесопользованием и охрана лесов. http://studopedia.net/1_19294_upravlenie-lesopolzovaniem-i-ohrana-lesov.html

[414]См.: Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

В результате изменений в лесном законодательстве и многократного реформирования государственных органов исполнительной власти Государственная лесная служба РФ, более 200 лет осуществлявшая функции государственного управления лесами, лишена надлежащего правового статуса, экономической самостоятельности и целого ряда полномочий, необходимых для эффективного выполнения этих функций. Это существенным образом сказывается на качестве государственного управления лесами и уровне организации охраны лесов, использования и воспроизводства лесных ресурсов. Определенная реорганизация государственной лесной службы с целью ее адаптации к условиям рыночной экономики, безусловно, необходима, но она должна осуществляться эволюционным путем, а не путем «разрушения до основания» и последующего восстановления.

Федеральное агентство лесного хозяйства провело опрос общественного мнения об отношении к Лесному кодексу РФ. 24 процента высказались положительно, 62 процента – отрицательно и 14 процентов не определилось со своим отношением к закону. [415]

Специалистами подсчитано, что для реализации требований нового Лесного кодекса требуется принятие примерно семидесяти разных нормативно-правовых актов федерального уровня (непосредственно в тексте кодекса упоминаются 42 дополнительных документа), а также нескольких региональных в каждом субъекте Российской Федерации. Основные правила, касающиеся лесного хозяйства и использования лесов в коммерческих целях, определяются на федеральном уровне (распоряжениями правительства или приказами Министерства природных ресурсов), а регионам отдано в основном регулирование вопросов, связанных с использованием лесов населением для собственных нужд. В настоящее время большинство нормативно-правовых актов, конкретизирующих требования нового Лесного кодекса, уже принято. На разработку основной части новых правил было отведено около полугода, но большая часть этого времени ушла на выполнение всевозможных бюрократических формальностей, связанных с выбором исполнителей, согласованиями и т.д. В результате собственно разработка проектов некоторых важнейших документов заняла лишь несколько недель. Обсуждение проектов большинства новых лесных нормативов с широким кругом специалистов лесной отрасли и общественностью не проводилось. В результате спешки и закрытости процесса разработки, большинство новых лесных нормативов содержит существенные ошибки, противоречия с другими нормативами, или заведомо невыполнимые положения [416]

В субъектах РФ ситуация ухудшается. По предварительным итогам 2012 года у деревообрабатывающего сектора Карелии оказался худший показатель среди обрабатывающих отраслей региональной экономики. Госкомстат сообщает, что с января по октябрь 2012 года убытки деревообрабатывающей отрасли Карелии составили более миллиарда рублей и, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, увеличились на 34,5%.Общий убыток от производства целлюлозы, бумаги, картона и изделий из них составил 406,5

[415]См.: Федеральное агентство лесного хозяйства http://www.rosleshoz.gov.ru/stat/2/7

[416] См. Ярошенко А.Ю. Лесная реформа в России: что сейчас происходит с российскими лесами и лесным хозяйством http://www.wood.ru/ru/loa676.html

миллиона рублей. По сравнению с январем-октябрем 2011 эта сумма уменьшилась на 24,3%. Всего сумма убытка от заготовки древесины по итогам десяти месяцев составила 31 миллион рублей. Относительно прошлогодних показателей этот результат сократился на 80,9%. Для спасения ОАО «Кондопога» крупнейшего в России производителя газетной бумаги предлагается его слияние с ОАО ЦБК «Волга» из города Балахна Нижегородской области. Начата процедура банкротства Кондопожского ЦБК.[417]

В конце марта правительство республики Карелии утвердило региональную программу развития лесного хозяйства на 2013-2015 годы.[418]

Принятая программа предусматривает решение трех основных задач: модернизацию системы охраны лесов от пожаров, выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов и модернизацию системы лесного семеноводства, предусматривающей формирование необходимой базы для создания лесного селекционно-семеноводческого центра. В правительстве Карелии рассчитывают, что в результате выполнения программы к концу 2015 года объем создаваемых лесных культур в республике увеличится по сравнению с 2011 годом на 20 процентов, удастся добиться значительного сокращения (на 23 процента) числа лесных пожаров на территории Карелии, а также сокращения площади пострадавших от них лесов.[419]

Обладая пятой частью мировых запасов лесов и имея огромный потенциал для освоения лесных ресурсов, Российская Федерация существенно уступает развитым зарубежным странам по уровню заготовки древесины (четвертое место после США, Канады, Бразилии). Использование лесов уже много лет не приносит России экономического дохода ни в федеральный, ни в региональные бюджеты. Сегодня лесная отрасль страны стала убыточной - в настоящее время лесной комплекс обеспечивает лишь 1,3 % ВВП. Необходимо предусмотреть увеличение платы за предоставление государством в пользование лесных ресурсов. В настоящее время соответствующие ставки необоснованно низкие: например, в Республике Карелия средняя цена кубометра леса на корню – около 90 рублей, тогда как в сопредельной Финляндии этот показатель составляет около 2500 рублей.[420] Лесная отрасль Финляндии формирует более 5% ВВП и является эталоном мирового уровня.
Для реализации стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации и совершенствования лесного законодательства необходимо решить ряд задач законодательного и организационного плана.

Привести уровень охраны и защиты лесов от деструктивных воздействий природных и антропогенных факторов в соответствие с современными экологическими, экономическими и социальными требованиями. Обеспечить федеральную поддержку регионов при борьбе с огнем в условиях чрезвычайной горимости лесов и при проведении истребительных мероприятий в условиях массовых вспышек вредных насекомых и болезней леса.

---

[417] См.: Убытки от лесной отрасли Карелии превысили миллиард рублей http://www.nacles.ru/poleznaja-informacija/novosti/2013-01-20_002

[418] См.: Утверждена региональная программа "Развитие лесного хозяйства в Республике Карелия на 2013-2015 годы http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2013/03/0326_10.html

[419] См.: Лесные фантазии.http://karel.mk.ru/print/articles/834479-lesnyie-fantazii.html

[420] См.: Кашин В.И. Законодательное обеспечение национальной лесной политики России.http://mkkprf.ru/news-view-13186.html

Ускорить развитие национальной системы добровольной лесной сертификации и усилить контроль выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств по лесам. Адаптировать национальные критерии устойчивого управления лесами па региональный и местный уровни, ввести их в систему лесного планирования.[421]

В соответствии со ст. 1 Лесного кодекса РФ[422] основными принципами лесного законодательства в области охраны, защиты и воспроизводства лесов является обеспечение охраны и защиты лесов (п. 6) и участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах (п. 7).

В науке существует несколько подходов к понятию государственного управления природными ресурсами:

1. Как правовой институт.[423] - совокупность правовых норм, определяющих права и обязанности государственных органов по организации рационального использования земли[424] .

2. Как организующая деятельность государственных органов.[425] - совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства [426].

Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов можно сформулировать как основанную на лесном законодательстве исполнительную деятельность органов государственной власти по организации охраны и защиты лесов. Поскольку охрана и защита лесов служат одной цели - сохранение лесного массива, понятие "охрана лесов" включает в себя защиту лесов. Отличие состоит в том, что понятие "охрана лесов" согласно ч. 1 ст. 51 Лесного кодекса РФ относится к охране лесов от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, понятие "защита лесов" - к защите от вредных организмов.[427]

Главную роль в деле охраны лесов играют государственные органы. Организация государственного управления в данной области имеет важное значение для обеспечения сохранения естественной среды обитания человека и природных богатств, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, предотвращения экологического вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на леса.

Управление в области охраны и защиты лесов основано на некоторых принципах. "Принципы - это основополагающие начала, основные положения, подходы к решению вопроса, к содержанию, к концепции, целям и задачам

---

[421]См.: Исаев А.С. ;.Коровин Г.Н. Об основных целях совершенствования государственного лесоуправления и лесного хозяйства. http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=5890

[422]См.: СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

[423] См.: Козлов Ю.М., Попов Л.П. Административное право. М., 1999. С. 18. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зеркало, 2006. С. 3 – 4;;

[424] См.: Фомина Л.П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли. В кн.: Сельское хозяйство и право в СССР. М., 1977. С. 101.

[425] См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2005. С. 141.

[426] См.:Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. М., 1985. С. 58.

[427] См.: Артамонова В.О.. Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов // Актуальные проблемы российского права. . 2013. № 8. С. 981-986.

его"[428] . В ст. 1 Лесного кодекса РФ содержится перечень принципов лесного законодательства; из них к государственному управлению в сфере охраны и защиты лесов относится принцип устойчивого управления лесами (п. 1).

Полномочиями органов государственной власти РФ в области лесных отношений являются нормативно-правовое, финансовое и административное регулирование лесных отношений. Вопросами нормативно-правового регулирования являются:

- установление правил заготовки древесины, живицы, недревесных лесных ресурсов;
- установление перечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается;
- установление правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности и образовательной деятельности;
- установление правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов;
- установление нормативов противопожарного обустройства лесов и др. (ст. 81 Лесного кодекса РФ).

Вопросы передачи осуществления отдельных полномочий РФ в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ регулируются ст. 83 Лесного кодекса РФ. В соответствии с ней Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление следующих полномочий в области лесных отношений:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов;
- предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений;
- организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;
- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ;
- осуществление государственного лесного контроля и надзора и др.

Как отмечает А.Ю. Ярошенко, в общей сложности на леса, управление которыми передается органам государственной власти субъектов РФ, приходится примерно 93% площади лесных земель [429].

Полномочия по управлению лесами передаются органам государственной власти субъектов РФ частично. Вопросы нормотворчества и финансирования управления лесами в основном закреплены за федеральной властью, а административные вопросы решают в основном власти субъектов Федерации.

Власть субъектов Федерации формируют систему органов управления

---

[428]См.: Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2001. С. 6.

[429]См.: Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейдлин М.Л. К двухлетнему юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации. М., 2009.

лесами, организуют передачу лесов в пользование, обеспечивают охрану, защиту и воспроизводство лесов, осуществляют государственный лесной надзор и контроль. Ответственность за то, что происходит с лесами, практически полностью возлагается на органы исполнительной власти субъектов РФ - именно они отвечают за охрану лесов, организацию лесопользования и вообще за конечный результат государственного управления лесами. Как отмечает В.В. Паршута, получается, что происходит непропорциональная передача ответственности и полномочий на региональный уровень - ответственности передано значительно больше, чем полномочий. Региональные органы власти отвечают практически за все, что происходит в лесах, но имеют весьма ограниченные права в области управления лесами. Федеральные органы власти, наоборот, не несут никакой конкретной ответственности за то, что происходит в лесах, но именно они определяют "правила игры" и распоряжаются основной частью средств на управление лесами[430].

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" [431] в п. 1 ст. 11 предусмотрел, что хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться исходя из права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду. В качестве объектов охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности в данном Законе названы леса и иная растительность[432] .

Основными органами, осуществляющими управление охраной и защитой лесов в Российской Федерации, сейчас являются Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Основным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений на федеральном уровне является Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), которое в соответствии с Указом Президента РФ от 27 августа 2010 г. N 1074 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства" [433] находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Согласно Постановлению Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 736 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства"[434] Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

- по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений;

- по отнесению лесов к защитным лесам (за исключением случая,

---

[430] См.: Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. N 3.
[431] См.: СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133
[432] См.: Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009.
[433] См.: СЗ РФ. 2010. N 35. Ст. 4533.
[434] См.: СЗ РФ. 2010. N 40. Ст. 5068.

предусмотренного п. 1.1 ст. 82 Лесного кодекса РФ) и выделению особо защитных участков, установлению и изменению их границ;

- по отнесению лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установлению и изменению их границ;

- по осуществлению государственной инвентаризации лесов;

- по осуществлению государственного пожарного надзора и государственного лесного контроля и надзора на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса РФ, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов РФ;

- по организации и обеспечению лесопатологического мониторинга в лесах, расположенных на землях лесного фонда и иные полномочия.

В соответствии с п. 5.2.45 Положения о Минприроды России, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404 [435], Министерство принимает нормативные акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды) осуществляет государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. Кроме того, Минприроды РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в сфере охраны и защиты лесов, в том числе:

- акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях;

---

[435] См.: СЗ РФ. 2008. N 22. Ст. 2581.

- порядок представления отчета об охране и защите лесов и его форму;

- акты, устанавливающие особенности охраны, защиты и воспроизводства лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства ценных лесов, а также особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо защитных участках лесов;

- порядок организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов.

В свою очередь, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400[436], является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет следующие полномочия в сфере охраны и защиты лесов:

- осуществляет контроль и надзор: в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания; за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- выполняет функции административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;

- выдает в установленном порядке разрешения на использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- согласовывает заявления о выдаче лицензий на экспорт и (или) импорт товаров, а также оформляет другие разрешительные документы в случаях, предусмотренных положениями о применении ограничений в отношении товаров, к которым применяются запреты или ограничения в торговле с третьими странами на ввоз или вывоз государствами - членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества следующих групп товаров: дикорастущее лекарственное сырье (растения, части растений, семена и плоды); дикие живые животные и отдельные дикорастущие растения; редкие

[436] См.: СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3347.

и находящиеся под угрозой исчезновения виды диких животных и дикорастущих растений, их части и (или) дериваты, включенные в Красную книгу РФ.

В завершение следует отметить, что в Российской Федерации существует потребность повышения охраны лесов. Государственное управление в области охраны и защиты лесов проявляется в деятельности трех органов исполнительной власти: Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), наделенных различными полномочиями в данной сфере. Значение Рослесхоза представляется недооцененным, его подведомственность меняется довольно часто - до августа 2010 г. - Минсельхозу, до июня 2012 - Правительству РФ, в настоящее время - Минприроды. В 2010 г. Рослесхоз был передан Правительству РФ после ситуации с пожарами на территории РФ и неспособностью Рослесхоза справиться с ними должным образом; переподчинение предполагало существование в качестве самостоятельного органа под правительством, которому передаются новые функции по выработке государственной политики и нормативно-правовой базы регулирования в области лесных отношений и по контролю и надзору в области лесных отношений за исключением лесов, которые располагаются на особо охраняемых природных территориях. В 2012 г. Рослесхоз стал подведомственен Минприроды, которому передали полномочия по выработке государственной лесной политики.[437]

Собственно лесная промышленность Финляндии формирует около 4% ВВП страны. На долю лесной промышленности приходится 19,8% объема промышленного производства (в 2009 г. – 18%) и около 20% экспортных доходов Финляндии (в 2009 г. – 19%). В отдельных регионах Финляндии на лесной сектор, в целом, приходится более 25% валового регионального продукта. В стоимостном выражении объем промышленного производства лесоперерабатывающей отрасли промышленности Финляндии в 2010 г. составил, по предварительным оценкам Ассоциации лесной промышленности, свыше 19 млрд. евро (в 2009 году 15 млрд. евро).[438]

Общая численность работников, занятых в отраслях лесной промышленности Финляндии, составляла в 2010 году 36,8 тыс. чел., в том числе, в целлюлозно-бумажном производстве – 24 тыс. чел., в сфере механической обработки древесины - 11 тыс. чел., в лесозаготовке – 1,8 тыс. чел.

Лесная промышленность Финляндии опосредованно вносит еще более существенный вклад в финскую экономику, поскольку в машиностроении удельный вес производства оборудования для лесной промышленности составляет свыше 15%.

В лесной отрасли Финляндии работает около 120 тысяч человек, из них около 4 тысяч принимает участие в лесозаготовках, остальные работают в промышленности, либо хозяйственных организациях. Так же в Финляндии

[437]См.: Артамонова В.О.. Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 8. – С. 981-986.

[438] См.: Обзор лесной промышленности Финляндии. http://www.ncpe.ru/for_export/Marketing_surveys/list_39/

около 400 тысяч частных лесовладельцев, им принадлежит около 52% лесов, и они имеют к лесу непосредственное отношение. Но не все лесовладельцы имеют представление о том, как вести лесное хозяйство, абсолютное большинство не имеет необходимой материально-технической базы для его ведения. По некоторым данным около 40% лесовладельцев живет в городах и не занимается своими лесными владениями.

Однако по закону все лесовладельцы, в том числе и частные, обязаны вести, и ведут в лесах природоохранную деятельность, так же почти все 400 тысяч лесовладельцев ведут лесозаготовительные работы, около 75% леса в Финляндии заготавливается в частных лесах.

Государству в Финляндии принадлежит около 35% лесов, на этих территориях хозяйственную деятельность ведет государственная лесная служба, еще 8% принадлежит крупным деревоперерабатывающим концернам, 5% принадлежит церквям, и около 52% принадлежит частным лесовладельцам.

Хозяйственную и коммерческую деятельность на территориях частных лесовладельцев фактически проводят специальные ассоциации, их в Финляндии около 150. Как правило, эти ассоциации не владеют специальной техникой и кадрами для выполнения лесозаготовительных и лесовосстановительных работ, они лишь объединяют субподрядные организации. Таких субподрядных организаций в Финляндии тысячи, в среднем каждой из них принадлежит всего 4 единицы техники. Кроме коммерческих ассоциаций, которые берут с лесовладельцев комиссию за выполняемые функции, существуют региональные лесные центры, которые бесплатно предоставляют консультационные услуги, предоставляют для лесовладельцев государственные дотации на природоохранную деятельность. 8% лесов принадлежит деревоперерабатывающим концернам, они же являются фактически единственными потребителями всей заготавливаемой в Финляндии древесины.[439]

В результате значительных структурных преобразований в период 1995-2010 гг., в лесной отрасли Финляндии сформировались следующие крупные лесопромышленные объединения: концерны «Стора Энсо», «УПМ-Кюммене», «Метсялиитто», на долю которых приходится более 98% производства и экспорта продукции всей лесной промышленности Финляндии. Среди крупнейших лесопромышленных компаний мира по величине торгового оборота, «Стора Энсо» занимает 3‑е место в мире и 1‑е место в Европе, «УПМ-Кюммене» - 7‑е место в мире и 2‑е место в Европе, «М-Реал» (входит в состав «Метсялиитто»)- 5‑е место в Европе.[440]

Главное лесное управление Финляндии фин. Metsähallitus - государственное учреждение Финляндии, которое управляет 12 миллионами гектаров лесных и водных государственных лесов и внутренних вод. Это примерно треть всей территории Финляндии. Большая часть угодий Главного лесного управления находится в восточной и северной частях страны. Одной из главных целей управления является то, чтобы использование этих угодий шло на пользу населению Финляндии.

---

[439]См.: Лесная отрасль Финляндии и Российской Федерации. http://rsk-factory.ru/les14.php

[440] См.: Обзор лесной промышленности Финляндии. http://www.ncpe.ru/for_export/Marketing_surveys/list_39/

В дополнению к управлению лесными и водными угодьями за счёт налоговых поступлений Главное лесное управление осуществляет в них экономическую деятельность. Они включают в себя организацию туристско-экскурсионного обслуживания, содержание кемпингов и т.д., что должно способствовать сохранению природы и в то же время организации отдыха в государственных лесах и внутренних водах.

В ведении Главного лесного управления находятся все 37 национальных парков Финляндии. Национальные парки посещает ежегодно примерно 1,5 миллиона туристов. Площадь подчинённых главному управлению охраняемых территорий составляет примерно 1,6 млн. га. Кроме этого, управление осуществляет контроль за деятельностью в других охраняемых территориях, площадь которых составляет около 7 млн. га.[441] В ходе индустриализации росли заготовки древесины, что потребовало усиления государственного контроля, с целью чего и было создано нынешнее Главное лесное управление, первоначально в составе Землеустроительного комитета. В отдельное ведомство выделено в 1863 г. для контроля над лесами Короны. В 1908 г. преобразовано в Национальное управление лесного хозяйства, в ведение которого было передано лесное хозяйство, лесные школы, а также охота и рыболовство на государственных землях. После обретения независимости функции оставались теми же до 1994 г., когда из состава управления было выделено ведомство, отвечающее за лесную промышленность.

Финская государственная лесная служба управляет примерно 35% лесов Финляндии, коммерческий отдел предприятия ведет свою деятельность, сочетая принципы экологической, социальной и экономической устойчивости. Целью отдела компании является не только заготовка и выгодная с экономической точки зрения продажа леса, но и повышение качества лесов Финляндии, улучшение их доступности для активного отдыха, сбора грибов и ягод. Люди имеют право на свободное перемещение и нахождение в Финских государственных лесах.

Основой государственного управлении лесами является система государственного планирования, которая разрабатывается с учетом финского законодательства, общего видения развития лесного хозяйства Финляндии, с учетом интересов заинтересованных организаций и граждан Финляндии, а так же на основе стратегии развития лесной отрасли Финляндии и принципах экологического развития, разработанных в самой лесной службе «Metsahallitus».[442]

На территории лесной службы ежегодный средний прирост древесины составляет 10 млн. кубических метров, ежегодный объем заготовленной древесины – 5 млн. кубических метров. Все планируемые и проводящиеся лесной службой мероприятия излагаются в планах, их обсуждение ведется на региональном уровне между региональными отделами «Metsahallitus», общественными организациями и просто заинтересованными гражданами. Окончательное решение так же принимается на региональном уровне.

---

[441]См.: Parpola, Antti; Åberg, Veijo: Metsävaltio, Metsähallitus ja Suomi 1859-2009. Edita, 2009.

[442]См.: Экологическая деятельность государственных лесных служб. Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://www.ncpe.ru/for_export/Marketing_surveys/list_

Лесохозяйственные операции проводятся вторым отделом «Metsahallitus», с целью обеспечения хорошего состояния лесов Финляндии, сохранения биоразнообразия, для поддержания устойчивого роста лесов Финляндии. Ежегодно высаживают приблизительно 10 000 гектаров леса. Кроме того проводятся и другие лесоустроительные работы, обработка почв. Политика сохранения высоких экологических показателей начинается с подготовки кадров и заканчивается мониторингом того воздействия, которое компания оказывает на окружающую среду.[443]

По предоставляемым от общественных организаций сведениям (the Finnish Association for Nature Conservation (FANC)[444] и Всемирный фонд дикой природы)[445] и по информации от самой лесной службы Финляндии, ряд лесов под управлением «Metsahallitus» являются средой обитания для биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения. Поскольку наиболее эффективным способом их защиты является сохранение их естественной среды обитания, в «Metsahallitus» подобные участки леса не подвергаются коммерческим рубкам.

Подобная политика приводит к уменьшению прибыли «Metsahallitus» от продажи древесины и к увеличению инвестиций на поддержание экологических показателей на высоком уровне. Например, в 2008 году, на эти цели лесная служба Финляндии потратила около 33 млн. евро. С другой стороны, результатом подобной политики является то, что по качество природопользования организации постоянно растет.

Однако, несмотря на значительные достижения «Metsahallitus» в области защиты и развития охраняемых природных территорий, экологические организации выступают за дополнительную защиту. Причина их критики заключается в том, что в 1996 году финское правительство приняло решение о реализации национальной программы по сохранению малонарушенных лесов. В то же время, было решено, что оценку состояния лесов должна осуществлять группа ландшафтно-экологического планирования (LEP), входящая в структуру «Metsahallitus». Это решение не было одобрено природоохранными неправительственными организациями, т.к. с их точки зрения группа ландшафтно-экологического планирования «Metsahallitus» не способна объективно оценить состояние малонарушенных лесов, при обсуждении вопросов, касающихся малонарушенных лесов, между «Metsahallitus» и общественными организациями возникают спорные моменты, однако принятие решений осуществляет полностью «Metsahallitus».[446]

Все леса России – государственные, право пользования лесными ресурсами принадлежит государству, так же как и обязанность организации защиты лесов лежит на государстве, за исключением случаев долгосрочной аренды лесов. Таким образом, экологическую деятельность осуществляет Рослесхоз и арендаторы лесов. Однако в связи с тем, что арендаторы не обладают достаточным кадровым и материальным обеспечением для ведения лесной охраны, а так же в связи с тем, что не реализованы методы принуждения

[443] См.: Обзор лесной промышленности Финляндии. http://www.ncpe.ru/for_export/Marketing_surveys/list_39/
[444] См.: The Finnish Association for Nature Conservation (FANC) http://www.sll.fi/site-actions/english
[445] См.: http://www.wwf.ru/
[446] См.: Metsahallitus . http://woodinfo.ru/db/3782/company35935.html?&p=1&sortby=ra

арендаторов к выполнению лесоохранных функций, в целом за экологическую безопасность в лесах РФ отвечает только Рослесхоз.[447]

Лесной сектор все больше сталкивается с необходимостью адекватного реагирования на глобализацию рынков, развитие технологий, усиление конкуренции, ужесточение экологических требований. Глобальное экологическое значение, огромный экономический и социальный потенциал лесов России обязывают Российскую Федерацию иметь долгосрочную лесную политику, проводимую государством в интересах, как участников лесных отношений, так и всех граждан страны. Проводимые государством мероприятия по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов должны соответствовать экологическим требованиям, это означает, что на государственном уровне необходимо сохранение биологического разнообразия лесов, требований добровольной лесной сертификации, работать в лесу современными, щадящими технологиями. Это, прежде всего, относится к разрабатываемой нами нормативной базе и здесь очень полезны контакты с неправительственными общественными организациями.[448]

В 2010 году Рослесхоз был переподчинен от министерства природных ресурсов напрямую правительству РФ, Рослесхозу были переданы полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовой базы в области лесных отношений и по контролю и надзору в области лесных отношений за исключением лесов, которые располагаются на особо охраняемых природных территориях.

С 1 января 2007 года, когда в силу вступил новый Лесной кодекс, полномочия по охране, защите и воспроизводству лесов переданы субъектам Российской Федерации. Государственные органы управления лесами, ранее входившие в систему Федерального агентства лесного хозяйства (Лесхозы) с 1 января 2008 года были разделены на две части - "лесничества", за которыми сохранялись административные функции, и хозяйственные структуры, которые должны выполнять различные лесохозяйственные работы (в случае получения государственного контракта или заключения договора с арендатором леса).[449]

Однако на настоящий момент региональным администрациям пока не удается организовать эффективную лесную охрану. Нет определенности с нормативами численности работников лесничеств исходя из целевого назначения лесов, интенсивности их использования, пожарной опасности. Общая численность лиц, наделенных правами лесной охраны, в настоящее время составляет около 12 тысяч человек, система их работы только формируется. Кроме того практикуются задержки выплат из федерального бюджета и регионального бюджета субподрядным организациям за уже проведенные работы, задержки по ряду регионов Российской Федерации составляют до одного года. Сумма недовыплаченных средств за защиту лесов РФ от пожаров в 2010 году на данный момент составляет примерно 1,5 млрд. рублей.[450]

---

[447] См.: Федеральное агентство лесного хозяйства. http://www.rosleshoz.gov.ru/

[448] См.: Лесная политика Финляндии . http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/politics

[449] См.: Охрана и защита лесов. http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/no-fire

[450] См.: Федеральное агентство лесного хозяйства. http://www.rosleshoz.gov.ru/

На протяжении последних двух десятилетий в России происходило постепенное уничтожение государственной лесной охраны. В 90-е годы XX века государственная лесная охрана была поставлена перед необходимостью самостоятельно зарабатывать средства на свое существование хозяйственными работами, в основном заготовкой древесины.

В 2000 году была ликвидирована самостоятельная Федеральная служба лесного хозяйства, и судьба примерно семидесяти тысяч работников государственной лесной охраны на протяжении года оставалась неясной, потом на местном уровне все вернулось к исходному состоянию. В 2005 году полномочия лесной охраны были изъяты у сотрудников лесхозов и возложены на немногочисленных инспекторов Росприроднадзора. С 1 января 2007 года вступил в силу новый Лесной кодекс, который вообще не предусматривает существование государственной лесной охраны.

Последствия этого видны в лесах России невооруженным глазом. Леса в окрестностях больших городов и поселков постепенно превращаются в одну большую свалку - тех, кто вываливает горы мусора, некому задерживать и привлекать к ответственности. В лесах увеличивается количество незаконных и беспорядочных рубок, в том числе в зеленых зонах населенных пунктов и по берегам рек и озер. Все большее количество лесов огораживается заборами и застраивается коттеджами. Наконец, лесные и торфяные пожары приобретают масштабы общенациональной катастрофы. Любой гражданин России, хоть изредка бывающий в лесах, может увидеть все эти изменения своими глазами.

Леса России, особенно ее густонаселенных районов, быстро превращаются в одну большую зону экологического бедствия. Для предотвращения катастрофического разорения лесов необходима незамедлительная организация дееспособной государственной лесной охраны, способной защищать леса от незаконных рубок, свалок мусора, захватов и застройки лесных земель, нарушений правил пожарной безопасности, а также выявлять возникающие лесные пожары на самых ранних стадиях.

Государственная лесная охрана должна обладать достаточной численностью для того, чтобы обеспечивать необходимый уровень охраны лесов. В прошлом штатная численность государственной лесной охраны в Российской Федерации достигала 75 тысяч человек, но гослесоохрана выполняла разнообразные функции, в том числе не связанные с охраной лесов. Если единственной задачей гослесоохраны будет охрана лесов, то минимально достаточной ее численностью можно считать 20 тысяч человек.

Государственная лесная охрана должна быть независимой от организаций, обеспечивающих хозяйственную деятельность в лесах, заготавливающих древесину и другие лесные ресурсы, и не иметь собственной заинтересованности в проведении рубок. Как показал опыт последних полутора десятилетий, если работники государственной лесной охраны одновременно и охраняют леса, и ведут хозяйственную деятельность в лесах, заготавливают древесину и этим зарабатывают себе на жизнь - лесозаготовительная деятельность становится для них главной или даже единственной.

Поскольку в настоящее время обязанности по организации лесного хозяйства и использования лесов возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации (кроме Московской области),

государственная лесная охрана должна иметь статус самостоятельного федерального ведомства. Только в этом случае она сможет быть действительно независимой, как в организационном, так и в финансовом отношении, от государственных органов и организаций, использующих леса. Таким образом, в России необходимо незамедлительно организовать государственную лесную охрану, обладающую достаточной численностью инспекторов (не менее двадцати тысяч человек с соответствующим финансированием из федерального бюджета), организационно и финансово независимую от хозяйственной деятельности в лесу - в ранге самостоятельного федерального ведомства (федеральной службы). [451]

Так же значительной проблемой является недостаточное финансирование лесного хозяйства в 2010 году – примерно треть от научнообоснованного. В 2011 году финансирование лесного хозяйства увеличено на 30% до 33 млрд. рублей, предусмотрены субсидии регионам на приобретение пожарозащитной техники, однако этих мер все еще не достаточно для обеспечения защиты лесов от пожаров и незаконных рубок древесины. [452]

Леса малонаселенных и труднодоступных территорий охраняются от пожаров ФГУ «Авиалесоохраны». С учетом труднодоступности большей части лесов РФ именно эта организация в значительной степени должна обеспечивать тушение крупных и особо опасных пожаров. С введением нового Лесного кодекса 2007 года «Авиалесоохраной» было передано на региональный уровень, организация распалась на множество самостоятельных фрагментов. В результате возможность переброски сил и средств, предназначенных для тушения лесных пожаров, между регионами существенно снизилась.[453]

Таким образом, в настоящий момент система лесничества фактически не функционирует, по охране, защите и воспроизводству лесов выполняются не эффективно. Леса России почти не охраняются и не защищаются, лесные пожары и незаконный оборот древесины в РФ приобрели угрожающие масштабы. Успехи Финляндии в области охраны и защиты лесов обусловлены достаточным государственным финансированием государственной лесной службы, точным исполнением законов и предписаний. В России же действующие законы часто не исполняются, их нарушение в лесной отрасли зачастую не карается, так как в результате проведенных реформ лесоохраннные организации на региональном уровне почти не функционируют. Кроме того, в результате проведенных неудачных реформ и проблем с государственным финансированием, практически не функционирует на региональном уровне и служба защиты леса. Единственным функционирующим отделом государственной лесной службы на региональном уровне в настоящий момент является служба лесозаготовок, лесхоз. До 50% леса в России заготавливается в лесхозах, зачастую с нарушением всех экологических норм.[454]

В Финляндии действует специальный государственный фонд, инвестирующий в развитие новых технологий в области лесопереработки. Так

---

[451]См.: В России необходимо незамедлительно организовать государственную лесную охрану, обладающую достаточной численностью инспекторов http://www.lesonline.ru/news/?cat_id=1&id=182875

[452] См.: Финансовое обеспечение лесного хозяйства. http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/other/77/9.pdf

[453] См.: Авиалесоохрана. http://www.aviales.ru/default.aspx?textpage=92

[454] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

же, развитием человеческого потенциала, исследованию новых технологий и уменьшением вреда, наносимым экологии лесной промышленностью, занимаются крупнейшие финские лесопромышленные корпорации. Кроме того, они самостоятельно организуют аудит информации, предоставляемой поставщиками круглого леса.

Группа "СтураЭнсо" (StoraEnso) [455]образовалась в конце 1998 г. после слияния финской компании «Enso Group» и шведской «Stora». Объемы продаж группы в 2000 г. составил 12,1 млрд. долл. Леса, заготавливаемые компанией, сертифицированы по схеме FSC и по системе ИСО-14001. Компания организует аудит закупаемого круглого леса. Активность компании в ведении консультаций с неправительственными организациями - одна из самых высоких среди лесопромышленных корпораций.

Компания "ЮПМ-Кюммене" (UPM-Kymmene)[456] частично находится в собственности правительства Финляндии. В 2000 г. оборот группы достиг 7,7 млрд. долл. Все леса фирмы в Финляндии сертифицированы по Финской системе лесной сертификации (в рамках Панъевропейской системы), как и у "СтураЭнсо", у "ЮПМ-Кюммене" есть своя система контроля за состоянием окружающей среды.

В России, до реформы лесного хозяйства и принятия нового лесного кодекса 2007 года, государственные организации (лесхозы) занимались и лесозаготовкой, и лесовосстановлением на всей территории лесных угодий страны. Фактически же, лесхозы в виду развитой коррупции и низкого финансирования занимались преимущественно лесозаготовкой, а не лесовосстановлением. В соответствии с новых лесным кодексом 2007 года, управление лесхозами было передано на региональный уровень, их правовой статус, уровень обязанностей и полномочий остается неопределенным. Фактическое государственное финансирование государственной лесной службы составляет приблизительно треть от научно обоснованного. В совокупности это приводит к увеличению числа незаконных рубок, ухудшению противопожарной защиты. Так же новое российское лесное 2007 года законодательство существенно ограничивает доступ граждан к жизненно важным для них лесным ресурсам, прежде всего - дровам и пищевым ресурсам (грибам, ягодам, орехам и др.), что тоже приводит к росту уровня противоправных действий.

Малый бизнес в лесном секторе России до принятия нового лесного кодекса 2007 года и поднятия пошлин был представлен в основном в области лесозаготовки. Лесозаготовительный бизнес в связи с меньшей капиталоемкостью более доступен для инвесторов. В этом сегменте до поднятия пошлин и вступления в силу нового лесного кодекса было очень много небольших предприятий с устаревшей производственной базой, их собственники не обладали средствами для их модернизации. В настоящий момент, после того как получить в аренду лесной участок для малого бизнеса стало практически невозможно, большинство лесозаготовителей малого и среднего бизнеса разорилось, малый бизнес представлен незначительно, в основном в области первичной деревообработки. Роль малого бизнеса в лесном

[455]См.: "СтураЭнсо" (StoraEnso) http://www.storaenso.com/

[456] См.: ЮПМ-Кюммене" (UPM-Kymmene http://www.upm.com/en/Pages/default.aspx

секторе РФ в настоящий момент незначительна. Ассоциации же, которые могли бы как в Финляндии координировать деятельность малого бизнеса в ЛПК, отсутствуют, либо не играют важной роли т.к. не учитывают ин

В Российской Федерации один из самых фрагментирован тересов всех членов. ных секторов российской промышленности, доля отраслевых лидеров относительно невысока. «Низкий уровень организации бизнеса вследствие отсутствия у самостоятельных предприятий, образовавшихся в процессе реформирования и приватизации, опыта решения финансово-экономических проблем, стали главными причинами спада в лесопромышленном комплексе России.» Формирование новых управленческих структур в виде вертикально интегрированных холдингов, способных эффективно координировать бизнесы, позволит отечественному ЛПК выйти из кризиса и занять в промышленности России достойное место.» «В основе вертикально интегрированных структур лесопромышленного комплекса, создание которых началось в середине 90-х годов, как правило, лежит крупный целлюлозно-бумажный комбинат ("Илим Палп"[457], ГК "Титан"[458]), реже - лесоперерабатывающие ("Национальная лесоиндустриальная компания") или фанерные заводы (ГК "Свеза").»[459]

В отличие от финских корпораций, российские в абсолютном большинстве сами себя обеспечивают сырьем, т.е. сами занимаются лесозаготовкой. В связи с отсутствием других заготовителей, это является обязательным условием деятельности успешного лесоперерабатывающего предприятия.

Так же, в отличие от финских корпораций, многие российские крупные лесопромышленных предприятия - градообразующие, и по этой причине несут на себе не только экономическую, но и социальную ответственность. Примером градообразующего предприятия является Усть-Илимский ЛПК в Иркутской области, его роль для города очень велика: более чем 15 тысяч рабочих мест, отчисления в социальные фонды, налоги в бюджеты всех уровней, финансирование целого ряда объектов социального назначения и прочее.

Благодаря поднятию экспортных пошлин на необработанную древесину для крупных предприятиях стало целесообразно развивать глубокую переработку. Однако, для поддержания, по крайней мере, существующей эффективности производства требуются большие инвестиции в инфраструктуру и модернизацию оборудования. По состоянию на 2002 год лишь 10% оборудования Российского ЛПК соответствовало мировым стандартам, а средний "возраст" техники лесной отрасли составлял - 17 лет, износ основных фондов превышал 60%.» В период с 2008 г. по 2010 г. был реализован 21 приоритетный инвестиционный проект с общим объемом инвестиций 60 млрд. руб., до 2015 года планируется реализовать еще 47 приоритетных инвестиционных проектов с общим объемом инвестиций 273 млрд. руб. и объемом потребляемой древесины 43 млн. куб. метров. Всего же рассматривается 95 инвестиционных проектов.[460]

---

[457] См.: Илим Палп" http://www.ilimgroup.ru/

[458] См.: Титан http://www.titangroup.ru/products/

[459] См.: Национальная лесоиндустриальная компания http://www.cisbusiness.info/moscow/data19/inf19269.htm

[460] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

К настоящему моменту в России уровень использования среднегодовой мощности по целлюлозе и бумаге составил около 80%, по картону всех видов – 85 - 90%. При этом по отдельным видам целлюлозно-бумажной продукции, например по тарному картону, уровень использования производственной мощности ещё выше. В 2010 году уровень использования производственных мощностей вновь начал расти и на некоторых предприятиях достиг 92 – 95%. Технологическое оборудование на предприятиях на 70-90% закуплено в других странах и не обновлялось последние 15 лет. Около 80% варочных установок непрерывного действия находятся в эксплуатации свыше 25 лет, а половина варочных котлов периодического действия – свыше 45 лет. 40% установленного парка бумага - и картоноделательных машин эксплуатируется свыше 20 лет. И только 10% основного технологического оборудования соответствует современному уровню. Таким образом, при отсутствии дополнительных инвестиций в новые производственные мощности, после 2010 года российские целлюлозно-бумажные предприятия столкнутся с невозможностью дальнейшего увеличения производства. В то же время действия российских властей, по развитию ЦБП привели к снижению экспорта сырья, что сделало привлекательными иностранные инвестиции в отрасль. Можно сказать, что период до 2010 г. для российской целлюлозно-бумажной промышленности могла стать периодом принятия крупных инвестиционных решений, реализация которых определила бы развитие отрасли уже в более долгосрочной перспективе. Однако в эти планы внёс коррективы экономический кризис.[461]

Тем не менее, сейчас на российский рынок активно выходят иностранные производители бумаги и картона. Мировой лидер целлюлозно-бумажной отрасли — американская корпорация International Paper завершила сделку по приобретению половины бизнеса компании «Илим Палп», которая контролирует четыре крупнейших российских целлюлозно-бумажных комбината: Котласский ЦБК, Братский ЦБК, Усть-Илимский ЛПК и Санкт-Петербургский КПК.

В целом, можно сказать о том, что крупные российские производители в докризисный период, на волне роста продаж не очень охотно инвестировали в собственные производственные мощности, в то время как иностранные производители активно строили свои производства в России, а после того, как макроэкономическая ситуация на рынке начала ухудшаться, на обновление производственных мощностей перестало хватать денег. Так же положительным примеров является группа "Северо-Западная Лесопромышленная Компания" («СЗЛК»), реализовавшая инвестиционные проекты по реконструкции и модернизации Неманского целлюлозно-бумажного комбината и «Каменногорской фабрики офсетных бумаг.

К лету 2014 г. группа «СЗЛК» занимала 18-е место в России по производству целлюлозы по варке, восьмое место по производству бумаг всех видов, третье место по производству офсетных и офисных бумаг, первое место - по производству тетрадей. При этом рост выпуска продукции на предприятиях группы самый большой в стране: целлюлозы по варке - +101,7 % к уровню до

[461] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

модернизации в 2004 году, офсетных и офисных бумаг - +105,95 %, общий рост по выпуску бумаг и бумажно-беловых изделий - +77,7 %. «Увеличение производственных мощностей в «СЗЛК» происходило именно за счет внедрения современных технологий глубокой переработки древесины и, как следствие, производства продукции с высокой добавленной стоимостью, не имеющей аналогов в России.» Предприятие не продает ни одной тонны товарной целлюлозы, она идет на переработку в высококачественные, экологически чистые бумаги. За три года группа «СЗЛК» достигла следующего экономического и экологического эффекта: рост производства целлюлозы с 70 до 150 тыс. т в год, производства бумаг и бумажно-беловых изделий - с 90 до 170 тыс. т., ежедневное сохранение 1600 деревьев, снижение водопотребления на 3600 куб.м. в сутки, отсутствие в стоках хлорсодержащих веществ и уменьшение загрязняющих веществ на 7,7 т в день.[462]

4.3.3.Правовые основы организации судебного, лесного контроля, борьбы с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса.

Лес - один из важнейших объектов природы. Анализ состояния и динамики нарушений лесного законодательства с начала XXI века показывает, что объемы незаконных рубок леса в стране составляют более 30%, а в некоторых районах - до 70% от общего количества всей вырубаемой древесины. [463]

Профессор Н.А. Лопашенко считает: "Уничтожение природы грозит самому существованию человечества и гораздо, по моему мнению, опаснее многих других посягательств. "Несерьезное" отношение к экологическим преступлениям законодателя на практике приводит к тому, что правоприменитель неохотно по этим составам работает, коль скоро есть более высокие (с позиции законодателя) уровни криминальной опасности. Результат - экологических преступлений в России выявляется мало, еще меньше преступников реально привлекается к уголовной ответственности. Вообще, по моему глубокому убеждению, отношение законодателя к наказуемости экологических преступлений демонстрирует нам, насколько государство думает о завтрашнем дне...".[464]

Со 2 августа 2014 года в России установлена уголовная ответственность за приобретение, хранение, перевозку, переработку в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины, совершенные в крупном размере (статья 191.1 УК РФ).

Такое преступление наказывается штрафом в размере до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

---

[462]См.: Текущее состояние и тенденции развития ЦПБ в России . http://www.abercade.ru/research/analysis/5764.html

[463] См.: Конфоркин И.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: Монография // СПС "КонсультантПлюс", 2010.

[464]См.: Лопашенко Н.А. // Сайт "Криминологи РФ. Научная сеть" // URL: http://crimpravo.ru/ blog/1272.html#cut (дата обращения: 14.12.2011).

Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору, наказываются штрафом в размере от 200 тысяч до 500 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 18 месяцев до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Названное преступление, совершенное в особо крупном размере, или организованной группой, или лицом с использованием своего служебного положения, наказывается штрафом в размере от пятисот тысяч до одного миллиона пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до четырех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового При этом крупным размером является стоимость незаконно заготовленной древесины, исчисленная по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышающая 50 тысяч рублей, в особо крупном размере - 150 тысяч рублей. Одновременно ужесточена уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений (статья 260 УК РФ), за уничтожение или повреждение лесных насаждений (статья 261 УК РФ).

Существует множество различных определений понятия "незаконная рубка[465]". В России и в большинстве других стран к незаконным рубкам принято относить как рубки, произведенные без разрешительных документов (самовольные рубки), так и рубки, произведенные на основании разрешительных документов, если эти документы выданы или сама рубка произведена с нарушением действующего законодательства.

Основное определение понятия "незаконная порубка" было дано Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения": "Под незаконной порубкой следует понимать рубку деревьев, кустарников и лиан без лесорубочного билета, ордера или рубку по лесорубочному билету, ордеру, выданному с нарушением действующих правил рубок, 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 лесорубочном билете, ордере, до или после установленных в лесорубочном билете, ордере сроков рубки, рубку деревьев, кустарников и лиан, запрещенных к рубке Правилами отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 551, или после вынесения решения о приостановлении, ограничении или прекращении деятельности лесопользователя или права пользования участком лесного фонда".

---

[465]См.: КоАП РФ. Статья 8.28. Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан … Опубликовано 15-02-2011 (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 N 201-ФЗ)

В законодательстве РФ действует Статья 260 УК РФ «Незаконная порубка деревьев и кустарников». Следует отметить, что ст. 260 УК РФ предусматривает ответственность не за все виды незаконного лесопользования, а только за незаконную порубку деревьев, кустарников и лиан. Предмет преступления — деревья, кустарники и лианы на корню, т.е. находящиеся в естественном природном состоянии. В п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.98 № 14 говорится: «При рассмотрении дел, связанных с незаконной порубкой, а равно повреждением до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан (ст. 260 УК РФ), судам необходимо иметь в виду, что предметом преступного посягательства являются деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях лесного фонда, в лесах, не входящих в лесной фонд, на землях транспорта, населенных пунктов (поселений), на землях водного фонда и землях иных категорий... Не являются предметом экологического преступления деревья и кустарники, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, за исключением лесозащитных насаждений, на приусадебных дачных и садовых участках, ветровальные, буреломные деревья и т.п., если иное не предусмотрено специальными правовыми актами. Завладение теми деревьями, которые срублены и приготовлены к складированию, сбыту или вывозу другими лицами, следует квалифицировать как хищение чужого имущества».[466]

Законодатель оговорил непосредственно в диспозиции ст. 260 УК деревья, кустарники и лианы, не входящие в лесной фонд. Порубка не входящих в государственный лесной фонд защитных и озеленительных насаждений на землях транспорта, водного фонда и землях иных категорий квалифицируется как незаконная порубка леса. Объективная сторона выражается в незаконной порубке, а равно в повреждении до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы либо в особо защитных, участках лесов всех групп, а также деревьев, кустарников и лиан, не входящих в лесной фонд или запрещенных к рубке, если эти деяния совершены в значительном размере. Участки лесного фонда предоставляются в пользование на основании специальных разрешительных документов: лицензии, лесорубочного билета (ордера), лесного билета. Под незаконной порубкой признается любой способ отделения дерева и кустарника от корня (срубание, спиливание, корчевание и т.п.) без разрешения. Право на порубку дает лесорубочный билет, ордер, лесной билет (ст. 42 Лесного кодекса РФ). Под незаконной порубкой следует понимать рубку деревьев, кустарников и лиан без лесорубочного билета, ордера или рубку по лесорубочному билету, ордеру, выданному с нарушением действующих правил рубок, 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 лесорубочном билете, ордере, до или после установленных в лесорубочном билете, ордере сроков рубки, рубку деревьев, кустарников и лиан, запрещенных к рубке Правилами отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.98 № 551, или после вынесения решения о приостановлении, ограничении или

[466] См.: Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. Под ред. Иногамовой-Хегай Л.В, Рарога А.И, Чучаева А.И. М.: Контракт, Инфра-М, 2004. С. 479

прекращении деятельности лесопользователя или права пользования участком лесного фонда (п. 11 указанного постановления Пленума Верховного Суда РФ).[467] В дальнейшем это определение будет нуждаться в пересмотре в связи с вступлением в силу нового лесного законодательства, предусматривающего, в числе прочего, отмену лесорубочных билетов и ордеров и введение иных документов, устанавливающих право рубки. Однако, до настоящего времени это определение оставалось в основном действительным, поскольку лесопользование, за небольшими исключениями, по-прежнему осуществлялось на основании лесорубочных билетов (возможность выписки которых сохраняется вплоть до 1 января 2009 года).

Можно напомнить, как государство оценивает правонарушения, связанные с незаконной рубкой. Статья 8.28. (Кодекс об административных правонарушениях РФ) Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан

1. Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до трех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.04.2011 N 6-П положения части 2 статьи 8.28 КоАП РФ признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти положения во взаимосвязи с частью 1 статьи 3.7 данного Кодекса допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении. В соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

2. Те же действия, совершенные с применением механизмов, автомототранспортных средств, самоходных машин и других видов техники, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч пятисот до четырех тысяч пятисот рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования; на должностных лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования; на юридических лиц - от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования.

Статья 260 (Уголовный кодекс РФ). Незаконная рубка лесных насаждений

[467] См.: Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. Под ред. Иногамовой-Хегай Л.В, Рарога А.И, Чучаева А.И. М.: Контракт, Инфра-М, 2004. С.480

1. Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере, -
наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.
2. Незаконная рубка, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены:
а) группой лиц;
б) утратил силу. - Федеральный закон от 08.12.2003 N 162-ФЗ;
в) лицом с использованием своего служебного положения;
г) в крупном размере,
наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.
3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, - наказываются штрафом в размере от пятисот тысяч рублей до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до пяти лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примечание. Значительным размером в настоящей статье признается ущерб, причиненный лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисленный по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышающий пять тысяч рублей, крупным размером - пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером - сто пятьдесят тысяч рублей.
(в ред. Федеральных законов от 29.12.2001 N 192-ФЗ, от 08.12.2003 N 162-ФЗ, от 04.12.2006 N 201-ФЗ, от 22.07.2008 N 145-ФЗ)

О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем см. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 05.06.2002 N 14.

По данным Рослесхоза, Верховный суд Российской Федерации осуществляет изучение практики судами норм уголовной ответственности, за нарушение экологического законодательства, по результатам которого планируется принять постановление Пленума Верховного Суда РФ.

На сегодняшний день, незаконной рубкой судами, признается процесс спиливания, срубания, срезания лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах), с нарушением требований положений статей 29, 30 ЛК РФ, а именно деревьев без заключения договора купли-продажи лесных насаждений, или договора аренды лесного участка. Так же, незаконными действиями признаются, даже повреждение деревьев, произрастающих, как в границах отведенной лесосеки, так и за её пределами, но не представляющих в рубку.

Среднестатистическим нарушением, по данному правонарушению, является мужчина в возрасте 25 -40 лет, имеющий неполное среднее или общее среднее образование, официально не работающий, состоящий в браке и имеющий на иждивении малолетних детей. Как правило, к уголовной ответственности, привлекаются непосредственные участники процесса, рубки деревьев, организаторы данного опасного для общества и окружающей среды деяния привлекаются крайне редко.

Иными словами, мужчины проживающие в деревнях и селах, абсолютно не задумываются, что будет завтра от их незаконных варварских действий. Повсеместно незаконно срубленное дерево лишь наполовину нужно «черному лесорубу». На месте рубки остается завышенный пень, и вершинная часть дерева. Учитывая размер незаконных рубок, значительные территории захламляются таким горючим материалом. Никто не сознает серьезных последствий.

По состоянию на 01.08.2012 года, Республиканским агентством лесного хозяйства Республики Бурятия, выявлено 92 факта незаконных рубок. Привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.28 КоАП РФ 29 человек. Вынесено отделом административной практики и контроля за возмещением ущерба лесному хозяйству Республиканского агентства лесного хозяйства постановлений о назначении административного наказания на сумму 240 тысяч рублей.

Так же необходимо сказать, что незаконная рубка деревьев и кустарников карается уголовным преследованием по ст. 260 УК РФ.
Так в 1 квартале 2012 года рассмотрено в судах общей юрисдикции:

- 30 уголовных дел, возбужденных по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ (осуждено 33 чел. по 30 приговорам);
- 1 уголовное дело, возбужденное по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ (осужден 1 чел.);

Прекращено за деятельным раскаянием:

- 7 уголовных дел по ст.260 УК РФ в отношении 7 чел.

В Арбитражном суде РБ по инициативе РАЛХ рассмотрено 9 дел. Присуждена к взысканию задолженность по арендной плате на общую сумму 4 602 125,35 руб.

Во 2 квартале 2012 года рассмотрено в судах общей юрисдикции:

- 47 уголовных дел, возбужденных по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ (осуждено 54 чел. по 47 приговорам).

Прекращено за деятельным раскаянием:
- 33 уголовных дела по ст.260 УК РФ в отношении 34 чел.
- 1 уголовное дело по ст.261 УК РФ в отношении 1 чел.
Иск РАЛХ о возмещении материального ущерба заявлен по 6 уголовным делам на сумму 1 173 469,04 руб.

По состоянию на 17.12.2012 г. привлечено к административной ответственности по ч.1ст.8.28 КоАП РФ - 111 нарушителей.
В Арбитражном суде РБ по инициативе РАЛХ рассмотрено 5 дел.[468]

В Проект 8.2.2013 финского «Закона о лесе» с поправками в Главу 1.2 п. 48 а уголовного кодекса были внесены некоторые поправки. 3 §. Лесное преступление. В главе 48 а уголовного кодеса установлены преступления, наносимые природным ресурсам. Согласно моменту 1 статьи 3 данной главы тот, кто умышленно или по преступной неосторожности рубит, нарушая постановление о рубках ухода или возобновления на основании момента 2 статьи 5 а, момента 2 статьи 5, момента 1 статьи 5 а, момента 1 статьи 5 закона о лесе, или нарушает закон о лесе о защитных зонах и территориях защитных лесов или постановление или распоряжение, сделанное на основание данного закона, должен полуить штраф или приговоривается в тюремному заключению не более двух лет. Согласно моменту 2 статьи 3 главы 48 а уголовного кодекса за лесное преступление осуждается также тот, кто причинил ущерб естественным или близким к ним особо важным биотопам, сильно отличающимся по биоразнообразию, с помощью мероприятий по уходу за лесом и его использованию, нарушая закон о лесе или на его основании установленного постановления или распоряжение или без указанного разрешения или нарушая условия разрешения так, что действие подвергло опасности сохранение характерных черт биотопов.[469]

В содержание статей 5 и 5 а закона о лесе предложено внести изменения из-за того, что ссылки уголовного кодекса на закон о лесе исправлены. По рубке возобновления в законопроекте отменены требования возраста и диаметра, наличие которых предусмотренно в настоящее время у срубленного древостоя. Таким образом, нельзя больше проводить рубку возобновления, противоречащую закону о лесе. Если, в свою очередь, проведена очень интенсивная рубка ухода, то за этим следует установленное в статье 8 обязательство возобновления. Деятельность, нарушающая правило обязательства возобновления, карается в настоящее время лишь статьей 18 закона о лесе, не уголовным кодексом. В связи с этим в момент 1 статьи 3 главы 48 а уголовного кодекса сделано уточнение, по которому пункт 1 момента 1 статьи 3 удален по ненужности. Согласно моменту 1 предложенной статьи 3 лицо, которое умышленно или по грубой неосторожности нарушает закон о лесе о защитной зоне или территории защитного леса (1093/1996) или на его основании установленного правила или распоряжения, получает штраф или приговаривается к тюремному заключению сроком не более двух лет за лесное преступление.

---

[468] См.: Незаконная рубка. http://www.alh-rb.ru/informatsiya-dlya-grazhdan/nezakonnaya-rubka.php
[469] См.: Проект 8.2.2013 финского «Закона о лесе» с поправками в соответствие с решением Парламента добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010

Таким образом, Проект 8.2.2013 финского «Закона о лесе» с поправками в соответствие с решением Парламента добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010 следующим образом: 18 § *Лесные преступления и лесные нарушения.*

При совершении намеренно или по халатности следующих действий:
1) неподача извещения о лесопользовании, предусмотренного статьей 14, или же подача извещения после истечения установленного срока,
2) нарушение положения статьи 6 о выполнении лесозаготовки или изданных на его основании положений,
3) нарушение положения §8 о получении нового древостоя или изданных на его основании положений,
4) осуществление мероприятий по уходу за лесом или лесопользованию по отношению к особо важным биотопам с точки зрения биоразнообразия леса вопреки статьям 10 a или 10 b, или изданным на основании статьи 10 b положениям, или же без соответствующего разрешения, или вопреки условиям разрешения,
5) нарушение положения момента 1 или 2 статьи 12 о ведении лесного хозяйства в защитных лесах или изданного на его основании постановления, или же
6) нарушение положения статьи 13 о защитных зонах или изданного на его основании постановления - дело передается в суд с наказаниями от лесного нарушения до штрафа, если законом не предусмотрено более, строгое наказание.[470]

По официальным данным Рослесхоза, нелегальная заготовка в 2010 году составила около 1,3 млн м3. Это менее 1% общего объема лесозаготовок в стране и соответствует лучшим мировым стандартам в лесном секторе. По оценкам WWF России и Всемирного банка, до 20% заготовок (порядка 35 млн м3) имеет незаконное происхождение. Общий размер экономического ущерба бюджету Российской Федерации от незаконного оборота древесины может достигать от 13 млрд до 30 млрд руб. ежегодно. Инерционный сценарий предусматривает уменьшение незаконного оборота рубки к 2030 году на 5–10%, умеренный – на 20–30%, инновационный – на 70–80%. Предполагается, что закон об обороте круглых лесоматериалов и другие российские инициативы по легализации древесины станут максимально эффективны к 2030 году. Ни при одном сценарии не реалистично ожидать сокращения объемов незаконного лесопользования свыше 80%, то есть ниже 4% лесозаготовок в стране. Для эффективного и устойчивого решения проблемы необходимо решение макроэкономических задач, выходящих за рамки лесного сектора, в первую очередь безработицы и низкого уровня доходов на селе.[471]

В Российском лесном праве можно выделить три основных типа незаконных рубок.

---

[470]См.: Проект 8.2.2013 финского «Закона о лесе» с поправками в соответствие с решением Парламента добавлены в закон новые статьи 3, 4, 5 b, 6, 10 a, 10 b ja 17 и новая статья 26 на место отмененной статьи 26 закона 822/2010

[471]См.: Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. Продовольственная сельскохозяйственная организация объединенных наций. Рим,2012. http://www.fao.org/docrep/016/i3020r/i3020r00.pdf

1.Самовольные рубки, осуществляемые гражданами для собственных нужд (отопления жилищ, заготовки строительных материалов для мелких построек и текущего ремонта и т.д.). Ущерб, наносимый единичной самовольной рубкой данного типа, обычно невелик, но при этом самовольные рубки данного типа имеют наиболее массовый характер. Общий объем самовольной заготовки древесины гражданами для собственных нужд в настоящее время можно оценить примерно в 20 миллионов кубометров в год, или около 10% от ежегодного объема официальной заготовки древесины в лесах России.

2.Самовольные рубки, осуществляемые гражданами и предпринимателями для продажи или переработки заготовленной древесины, т.е. воровство леса с целью получения дохода. От предыдущего вида самовольных рубок эти отличаются масштабами, а также технической оснащенностью тех, кто их проводит. Лесозаготовители, осуществляющие заготовку древесины в коммерческих целях, получили неофициальное название "черные лесорубы". Как правило, "черные лесорубы" обеспечены техникой для заготовки древесины, транспортом для ее вывозки, неформальными связями с работниками правоохранительных органов, а при необходимости - охраной, иногда вооруженной. Общий объем коммерческой самовольной заготовки древесины в России в настоящее время можно оценить примерно в 10 миллионов кубометров в год, или около 5% от ежегодного объема официальной заготовки древесины в лесах России.

3.Рубки, проводящиеся на основании разрешительных документов, но с грубыми нарушениями действующих правил, приводящими к образованию неучтенной или неправильно учтенной древесины. К таким рубкам относятся рубки на площади, превышающей разрешенную (включая рубки за границами отведенных лесосек), получение излишков древесины при некачественном отводе и таксации лесосек, заготовка древесины в большем объеме или лучшего качества при неправильном проведении выборочных рубок, заготовка лучшей древесины под видом ухода за лесами или проведения санитарных рубок. Общий объем неучтенной или неправильно учтенной древесины, заготавливаемой за счет подобных нарушений, можно оценить не менее чем в 20 миллионов кубометров в год, или около 10% от ежегодного объема официальной заготовки древесины в лесах России.[472]

Таким образом, древесина, заготовленная незаконно, составляет не менее 25% от ежегодного объема официальной заготовки древесины в лесах России, или не менее 20% от общего объема рубок. Коммерческие незаконные рубки (незаконную заготовку древесины с целью продажи или переработки на продажу, т.е. типы 2 и 3) составляют не менее 15% от ежегодного объема официальной заготовки древесины в лесах России. Древесина, заготовленная незаконно с целью продажи или переработки на продажу, в большинстве случаев тем или иным способом легализуется, т.е. снабжается сопроводительными документами, обеспечивающими возможность ее экспорта

[472]См.: Тирский В.В., Полишук Н.Е. Об экономических последствиях преступлений.// Пути повышения эффективности борьбы с преступностью. Барнаул., 2004.

или поставки потребителям, требующим подтверждения легальности происхождения лесной продукции.[473]

Наиболее обычным способом легализации незаконно заготовленной древесины является составление смешанных партий, состоящих из древесины законного и незаконного происхождения, к которым прикладываются сопроводительные документы на законно заготовленную древесину. Проблема несоответствия объемов смешанных партий тем объемам, которые указаны в разрешительных документах на рубки, решается обычно за счет того, что часть законно заготовленной древесины (низкотоварная, не пользующаяся спросом) к ответственным потребителям не попадает, и замещается лучшей древесиной незаконного происхождения. Существует множество иных способов легализации незаконно заготовленной древесины: использование копий одних и тех же разрешительных документов при поставках разным потребителям, продажа через длинные цепочки поставщиков, начало которых невозможно проследить, и т.д.[474]

В марте 2008 г. были увеличивает штрафы за незаконную вырубку деревьев и кустарников. Был подготовлен Правительством РФ законопроект "О внесении изменений в статью 260 Уголовного кодекса РФ (УК) и статью 8.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП)". Согласно изменениям в УК РФ, за незаконную порубку деревьев и кустарников штраф составил 200 тыс до 1 млн. рублей (*сейчас от 40 тыс. до 500 тыс.* При этом снизились размеры ущерба для квалификации деяний по этой статье: значительный размер снижен с действующих 10 тыс рублей до 5 тыс, крупный размер - с 100 тыс. рублей до 50 тыс., а особо крупный - с 250 тыс до 150 тыс. рублей. Штраф за незаконную рубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан поправками в КоАП увелся с действующих от 1 - 40 тыс. рублей до 1,5 - 50 тыс. рублей. Также санкции за незаконную порубку деревьев и кустарников дополняются наказанием в виде обязательных работ на срок от 100 до 180 часов. А также устанавливается наказание в виде лишения свободы на срок до 1 года за незаконную рубку, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере. На срок от 1 года до 3 лет - если эти деяния совершены группой лиц, лицом с использованием своего служебного положения, в крупном размере. От 3 до 6 лет тюрьмы назначается наказание за вырубку и повреждение леса, которые совершены в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.[475]

Какие имеются источники информации о незаконных рубках в Российской Федерации? До 2004 года включительно основным источником информации о незаконных рубках были данные, собираемые работниками наземной лесной охраны (сотрудниками лесхозов).

Кроме того, оценки масштабов незаконной (неучтенной) заготовки древесины проводились различными независимыми экспертами - как на основании выборочных обследований или проверок, так и на основании

---

[473]См.: Кудрявцев В.Н. Основания уголовно-правового запрета. М.2004. С. 56

[474] См.: Незаконные рубки. Официальный сайт Рослесхоза http://www.rosleshoz.gov.ru/dep/fareast/press/577.

[475] См.: Наказание за незаконную вырубку леса увеличивается – Госдума. http://www.regnum.ru/news/polit/973418.html#ixzz39KfiUdOn

составления баланса заготовки, потребления и экспорта древесины. Данные о масштабах незаконной заготовки древесины, собираемые работниками наземной лесной охраны и получаемые экспертами на основании выборочных проверок или составления балансов, обычно различались в десятки (40-50) раз, что было связано как с различным пониманием термина "незаконная рубка", так и с невозможностью охвата всей территории страны эффективной наземной лесной охраной.

Начиная с 2005 года работники лесхозов были лишены прав наземной лесной охраны, хотя и продолжали, вплоть до декабря 2006 года, выявление различных лесонарушений, в том числе незаконных рубок. Однако, этот источник информации о незаконных рубках становился все менее и менее надежным, и к 1 января 2007 года уже никак не отражал реальную ситуацию.

В 2005 году Федеральным агентством лесного хозяйства были разработаны методические основы системы дистанционного мониторинга незаконных рубок с использованием материалов аэрофотосъемки и космических снимков высокого разрешения. В настоящее время эта система охватывает территорию чуть более 100 миллионов гектаров. В 2006 году Федеральным агентством лесного хозяйства для оценки масштабов неучтенной заготовки древесины был впервые применен метод составления баланса заготовки, потребления и экспорта. Таким путем объем незаконно заготовленной древесины был определен примерно в 19 миллионов кубометров в год.

В настоящее время имеются три основных источника информации о масштабах незаконных рубок.

1.Аэрокосмический мониторинг лесонарушений. Этот метод позволяет охватить значительную часть территории страны, но при этом обладает рядом существенных недостатков. Во-первых, в настоящее время он проводится на площади около 102 миллиона гектаров (при том, что общая площадь земель лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, составляет 1179 млн. га, а общая площадь лесов, переданных в аренду для заготовки древесины - 112 млн. га). Во-вторых, космические снимки, используемые для мониторинга лесонарушений, позволяют выявлять единичные рубки в объемах 20-100 кубических метров (в зависимости от ситуации) и более. Таким образом, незаконные рубки типа 1 (для собственных нужд) и значительная часть незаконных рубок типа 2 (самовольных рубок на продажу), всего около половины от общего объема незаконных рубок по объему, данным методом выявлены быть не могут.[476]

В противодействие незаконным рубкам сегодня делается ставку на широкое использование системы дистанционного мониторинга за организацией лесопользования. Эта система основана на методике аналитико-измерительного дешифрирования материалов космической и крупномасштабной аэрофотосъемки мест рубок главного пользования в многолесных районах нашей страны. Указанная система включает пять центров дистанционного мониторинга на базе ФГУ «Авиалесоохрана» и его филиалов в Республике Карелия, Нижегородской области, Красноярском и Хабаровском краях. Большой вклад в мониторинг лесов из космоса внес доктор техническихнаук,

[476] См.: Аэрокосмический мониторинг. http://kosmos.gazprom.ru/about/services/space_monitoring/

профессор, Президент Петрозаводского государственного университета Виктор Николаевич Васильев.

Применяемые технологии резко повышают объективность и достоверность контроля заготовки древесины на главном этапе контроля – лесосеке, дают возможность в полном объеме представлять к взысканию с лесопользователей и нарушителей лесного законодательства сумм неустоек и ущерба, причиненного лесному хозяйству. И, может быть, самое главное: они полностью исключают так называемый субъективный фактор, или, попросту говоря, возможность «неформальных договоренностей» недобросовестных лесопользователей и работников лесхозов. В планах исследователей – охватить таким контролем всю территорию интенсивного лесопользования России (около 140 млн. га лесного фонда), а в затем – весь эксплуатируемый лесной фонд. Другое важнейшее направление – деятельность в рамках Межведомственной комиссии по борьбе с незаконными лесозаготовками. На базе комплексного использования возможностей всех заинтересованных ведомств обеспечивается пресечение нарушений по всей цепочке оборота лесной продукции: заготовке, транспортировке, торговле, экспорту, первичной обработке. Еще одно направление противодействия незаконным рубкам – международное сотрудничество. Здесь заинтересованность государства понятна: ведь каждый доллар прибыли оборотистых мастеров нелегальных заготовок древесины и «серого экспорта» оборачивается многократно большими потерями легального российского бизнеса и государства, в том числе – за счет ухудшения международного имиджа всего нашего лесного сектора экономики. Поэтому нам остро необходимы: взвешенные, выверенные всеми сторонами международного сотрудничества оценки фактического положения дел – без приукрашивания, но и без искусственного нагнетания негатива; понимание и поддержка наших действий России со стороны зарубежных партнеров, а также их адекватные контрольные действия на другой стороне каждой экспортно-импортной сделки. [477]

2. Наземное выявление лесонарушений и выборочные наземные обследования и проверки. Повсеместное функционирование государственной лесной охраны, позволявшее получать систематическую, хотя и неполную, информацию о незаконных рубках, прекращено с 1 января 2005 года (когда полномочия по охране лесов были переданы в Росприроднадзор, а необходимый для их реализации штат сотрудников остался в Рослесхозе). До настоящего времени работа государственной лесной охраны не восстановлена. Выборочные проверки проводятся Федеральным агентством лесного хозяйства периодически в разных регионах России, однако, итоговая информация по выявленным лесонарушениям не публикуется, поэтому судить о ее достоверности не представляется возможным.[478]

3. Экспертные оценки на основании составления балансов заготовки, потребления и экспорта древесины. Эти оценки приводят к разным результатам, в зависимости от того, какие данные используются по потреблению древесины (наименее точны данные по ее потреблению в частном

[477]См.: Мониторинг из космоса охватит всю Россию http://www.lesgazeta.ru/new3.html
[478] См.: Работники лесного хозяйства презентуют новую систему видеонаблюдения. http://ecoprogress.pro/econews/econews_1170.html

секторе). Кроме того, значительную ошибку в такие расчеты вносит тот факт, что большие объемы низкосортной древесины просто бросаются в лесу или теряются при вывозке, что маскирует заготовку и вывозку лучшей древесины.

Оценки масштабов незаконной заготовки древесины в России, получаемые с помощью составления балансов, колеблются в пределах от 19-20 до 40-50 миллионов кубометров в год, т.е. примерно 10-20% от общего объема рубок. Более точная информация о масштабах незаконных рубок в России и наносимом ими ущербе в настоящее время отсутствует. Официальные данные, собираемые Федеральным агентством лесного хозяйства, однозначно показывают рост количества незаконных рубок и наносимого им ущерба в течение 2007 года. За январь-октябрь 2007 г. количество выявленных незаконных рубок в России увеличилось, по сравнению с предыдущим годом, с 6930 до 9592 случаев (рост на 38%), а нанесенный ими ущерб - с 3,9 до 6,2 млрд. рублей (рост на 59%). Основные причины незаконных рубок. К числу основных причин незаконных рубок в России (равно как и в любой другой стране мира, где проблема незаконных рубок имеет сопоставимые или большие масштабы) необходимо отнести три:

•запутанность и противоречивость законодательства (сложность ведения законного лесного бизнеса, законной рубки для собственных нужд);

•нищету и безработицу в лесных деревнях и поселках, невозможность нахождения законных средств к существованию или переселения;

•слабость государственной лесной охраны, контроля и надзора за тем, что происходит в лесу. [479]

Слабость государственной лесной охраны, контроля и надзора за тем, что происходит в лесу. Начиная с 1 января 2005 года, леса Российской Федерации остались практически без постоянно действующей государственной лесной охраны. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2004 № 199-ФЗ, все полномочия государственной лесной охраны были переданы Росприроднадзору, в то время как основной штат работников бывшей лесной охраны остался в организациях, подведомственных Рослесхозу. Штатных сотрудников Росприроднадзора хватало только на то, чтобы выполнять отдельные проверки соблюдения лесного законодательства "на бумаге", т.е. по документам; леса фактически остались безнадзорными. С 1 января 2007 года, после вступления в силу нового Лесного кодекса, полномочия по организации государственной лесной охраны были переданы органам исполнительной власти субъектам Российской Федерации. Однако, новые органы лесной охраны (в частности, их низовые звенья - лесничества в понимании нового Лесного кодекса) по состоянию на 1 января 2008 года остаются не до конца сформированными. Государственная лесная охрана в лесах Российской Федерации до настоящего времени не функционирует, и леса воспринимаются большей частью населения (в том числе потенциальными лесонарушителями) как безнадзорные и никем не охраняемые.[480]

---

[479]См.: Официальный сайт Рослесхоза. Ежегодный доклад о состоянии и использовании лесов за 2012 год.http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/other/79/Ezhegodnyj_doklad_o_sostoyanii_i_ispolyzovanii_lesov_Rossijskoj_Federatcii_za_2010_g.pdf

[480] См.: Государственная лесная охрана РФ. http://www.derev-grad.ru/lesnoe-zakonodatelstvo/gosudarstvennaya-lesnaya-ohrana.html

Особый случай связан с сельскими лесами. Наиболее неблагоприятная ситуация сложилась в так называемых "сельских лесах", или лесах, ранее находившихся в ведении Минсельхоза и переданных сельскохозяйственным организациям в безвозмездное пользование. Большинство таких лесов в настоящее время находится на землях, не относящихся к землям лесного фонда (главным образом, на землях сельхозназначения). В соответствии с новым Лесным кодексом, на эти леса невозможно официально тратить субвенции из федерального бюджета, выделяемые на осуществление полномочий в области лесных отношений. В этих лесах невозможно вести хозяйство в соответствии с нормами нового Лесного кодекса, невозможно на полностью законных основаниях организовать их охрану, использование и воспроизводство. Фактически эти леса находятся в настоящее время в ситуации правового вакуума. Существовавшие ранее органы управления этими лесами в части субъектов Российской Федерации объединены с органами управления лесами, ранее находившимися в ведении Министерства природных ресурсов, а в большинстве субъектов Российской Федерации просто ликвидированы. [481]

На сельские леса приходится (по состоянию на 2003 год) 4,5% всех лесных земель Российской Федерации. Однако, за счет того, что сельские леса расположены обычно в регионах с благоприятными климатическими условиями и на лучших землях, на них приходится около 10,1% прироста древесины. Кроме того, сельские леса, за редкими исключениями, находятся в непосредственной близости от населенных пунктов, дорог и других коммуникаций, причем в основном в густонаселенных регионах страны, т.е. в условиях, наиболее благоприятных для использования (как законного, так и незаконного). Отсутствие каких бы то ни было охраны и надзора, в сочетании с наибольшей доступностью сельских лесов, приводит к тому, что в настоящее время именно на эти леса приходится наибольшая интенсивность незаконных рубок. Фактически в настоящее время сельские леса России находятся на грани полного разорения и истощения, и если вопрос об их правовом статусе не будет решен в ближайший год, они будут надолго утрачены как значимый для экономики России природный ресурс и как важнейший для жизни сельского населения страны элемент природной среды.[482]

Существуют региональные особенности незаконных рубок. Региональная приуроченность незаконных рубок тесно связана со спросом на древесину: чем выше спрос, тем больше возможностей сбыта незаконно заготовленной древесины, тем выше обычно цены и потенциальная доходность незаконных рубок. Это касается незаконных рубок второго и третьего типов, т.е. незаконной заготовки древесины для продажи и переработки. При этом незаконные рубки первого типа (для собственных нужд населения) распространены повсеместно и встречаются массово во всех без исключения регионах страны. Незаконные рубки древесины с целью продажи или переработки для последующей продажи сосредоточены главным образом в

[481]См.: Сельские леса переводят в государственную собственность. http://sarvesti.ru/2008/11/12/selskie-lesa-perevodyat-v-gosudarstvennuyu-sobstvennost/

[482] См.: Торцев.Е.В. Состояние и перспективы развития сельских лесов Ленинградской области. http://old.forest.ru/rus/problems/control/lenselles.html

приграничных регионах, где имеется наиболее высокий спрос на высококачественную древесину со стороны зарубежных ее потребителей. [483]

Правильная квалификация состава административных правонарушений в области лесопользования во многом зависит от дефиниций "лесные отношения", "объекты лесных отношений", "лесопользование", "лесопользователи", "право лесопользования". Административная ответственность как вид юридической ответственности наступает в результате нарушения лицами регулятивных норм различных отраслей права. Бланкетная конструкция составов административных правонарушений в области лесопользования, предусмотренных ст. 8.24, 8.25, 8.26 КоАП РФ, предполагает изучение порядка и правил использования лесов. Такие понятия, как "лесные отношения", "объекты лесных отношений", "лесопользователи", "право лесопользования", сформированные в науке лесного права как подотрасли экологического права, являются ключевыми для содержательной характеристики рассматриваемых правонарушений. Их исследование представляет не только научный интерес, но и создает теоретическую базу для решения практических задач по выявлению оснований для деликтолизации нарушения правил лесопользования, разграничению полномочий Российской Федерации и ее субъектов по установлению административной ответственности за эти деяния, их квалификации в правоприменительной практике.[484]

Суды приходят к мнению, что "неопределенность правовой природы ответственности за совершение лесонарушения, отсутствие терминологической базы, которая в данном случае имеет некоторую специфику, видовая раздробленность лесонарушений и порядка расчета неустоек также создают трудности при рассмотрении данной категории споров" . Немаловажным в административной практике является вопрос квалификации правонарушений в данной области[485] .

Очень показательное обобщение практики Арбитражного суда Республики Карелия по рассмотрению споров о взыскании неустойки за нарушение лесохозяйственных требований за 2013 года[486] сделали Судья Арбитражного суда Республики Карелия Н.С. Колесова и помощник судьи В.В. Ульянова. Авторы монографии очень признательны за материал, предоставленный для характеристики деятельности государственных органов по реализации требований государственной дисциплины к нарушителям закона.[487]

---

[483] См.: Фомина, И. А. Методика расследования незаконной рубки лесных насаждений : по материалам регионов Восточной Сибири : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юридических наук М., 2011. - 22 с.-Библиогр. : с. 21 - 22.13 ссылок.

[484]См.:Яковлева Т.А. Объективные и субъективные признаки административных правонарушений в области лесопользования.//Административное право и процесс", 2013, N 8. Консультант Плюс.

[485] См.: Обзор практики рассмотрения Арбитражным судом Республики Карелия дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности по статьям 8.25, 8.31 и 8.32 КоАП за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: обобщение судебной практики Арбитражным судом Республики Карелия в период с 1 января 2009 г. по 1 декабря 2009 г. // СПС "Гарант".

[486]См.: Колесова Н.С., Ульянова В.В. . Обобщение практики Арбитражного суда Республики Карелия по рассмотрению споров о взыскании неустойки за нарушение лесохозяйственных требований за 2013 года.http://karelia.arbitr.ru/

[487]См.: Колесова Н.С. и помощник судьи Ульянова В.В. . Настоящее обобщение подготовлено в соответствии с планом мероприятий Арбитражного суда Республики Карелия на I полугодие 2014 года на основании данных, полученных из Автоматизированной информационной системы «Судопроизводство».

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Лесного кодекса Российской Федерации (далее - Лесной кодекс) порядок осуществления рубок лесных насаждений определяется Правилами заготовки древесины, Правилами санитарной безопасности в лесах, Правилами пожарной безопасности в лесах, Правилами ухода за лесами.

Во исполнение названных положений Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 01.08.2011 № 337 утверждены Правила заготовки древесины (далее - Правила заготовки древесины), устанавливающие требования к заготовке древесины во всех лесных районах Российской Федерации.

В соответствии с названными Правилами заготовка древесины осуществляется в пределах расчетной лесосеки лесничества (лесопарка) по видам целевого назначения лесов, категориям рубок.

Перечень лесонарушений, недопустимых при заготовке древесины, закреплен в пункте 13 Правил заготовки древесины, в частности, запрещается повреждение или уничтожение подроста, подлежащего сохранению (подп. г); рубка и повреждение деревьев, не предназначенных для рубки и подлежащих сохранению в соответствии с Правилами и законодательством Российской Федерации, в том числе источников обсеменения и плюсовых деревьев (подп. е); не допускается оставление не вывезенной в установленный срок (включая предоставление отсрочки) древесины на лесосеке (подп. з); не допускается невыполнение или несвоевременное выполнение работ по очистке лесосеки (подп. к).

Порядок осмотра мест рубок установлен Приказом Государственного комитета СССР по лесному хозяйству от 01.11.1983 № 130 «Указания по освидетельствованию мест рубок, подсочки (осмолоподсочки) насаждений и заготовки второстепенных лесных материалов» (далее - Указания по освидетельствованию мест рубок), который применяется в части, не противоречащей действующему лесному законодательству.

Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

В соответствии с частью 8 статьи 29 Лесного кодекса граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков.

Стороны договора согласно статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) вправе предусмотреть в договоре условие о применении мер ответственности в случае нарушения стороной договорных обязательств, в частности, условие о договорной неустойке за неисполнение либо ненадлежащее исполнение договора.

Также этой статьей предусмотрено, что граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Условия договора определяются по

Проанализированы решения, вынесенные судьями 1, 2 и 6 судебных составов за отчетный период. http://karelia.arbitr.ru/

усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (статья 422 Гражданского кодекса).

Согласно пункту 1 статьи 329 Гражданского кодекса исполнение обязательств может обеспечиваться неустойкой.

В части 5 статьи 74 Лесного кодекса указано, что порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора аренды лесного участка утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Аналогичные положения содержит действующий в настоящее время Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденный приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 26.07.2011 № 319, предусматривающий возможность взыскания неустоек за нарушение условий договора с указанием вида нарушений и размера неустоек (пункт 14 раздела 4).

Из изложенного следует, что стороны могут установить ответственность в виде неустойки за ненадлежащее исполнение (нарушение) условий договора аренды лесных участков.

В соответствии с положениями статей 330, 331 Гражданского кодекса неустойкой признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства. Соглашение о неустойке должно быть совершено в письменной форме независимо от формы основного обязательства. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность соглашения о неустойке.

Таким образом, основание и порядок начисления договорной неустойки, должны быть предусмотрены договором аренды лесного участка.

В рамках настоящего обобщения отражены наиболее актуальные проблемы, возникающие в 2013 году при рассмотрении споров о взыскании неустойки за нарушение лесохозяйственных требований.

1. При расторжении договора аренды участка лесного фонда в судебном порядке, обязательства по нему прекращаются в соответствии с пунктами 2, 3 статьи 453 Гражданского кодекса. Возобновление прежнего обязательства путем последующего отказа истца от требования о расторжении договора (утверждения судом мирового соглашения на стадии исполнительного производства) невозможно, так как противоречит названным нормам и положениям главы 28 Гражданского кодекса.

По делу № А26-7451/2012 иск был обусловлен выявлением нарушений лесохозяйственных требований, предъявляемых к осуществлению использования лесов, по окончанию срока заготовки и вывозки древесины по лесным декларациям на лесных участках в соответствии со спорными договорами аренды.

Суд установил, что обязательства сторон, возникшие из спорных договоров аренды, прекращены на основании вступивших в законную силу решений Арбитражного суда Республики Карелия.

При этом на стадии исполнения судебных актов о расторжении договоров между истцом и ответчиком заключены мировые соглашения, содержащие условия об отказе Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия от исковых требований в части расторжения договоров аренды лесных участков.

Вместе с тем, как указал суд в решении, в силу пунктов 2 и 3 статьи 453 Гражданского кодекса при расторжении договора обязательства сторон прекращаются; в случае изменения или расторжения договора обязательства считаются измененными или прекращенными с момента заключения соглашения сторон об изменении или о расторжении договора, если иное не вытекает из соглашения или характера изменения договора, а при изменении или расторжении договора в судебном порядке - с момента вступления в законную силу решения суда об изменении или о расторжении договора.

Таким образом, определения Арбитражного суда Республики Карелия, которыми на стадии исполнения судебных актов между арендатором и Министерством заключены мировые соглашения, содержащие условия об отказе Министерства от исковых требований в части расторжения договоров аренды лесных участков не влияют на правила, установленные статьей 453 Гражданского кодекса, поскольку к моменту утверждения судом мировых соглашений арендные отношения между сторонами прекращены в материальном смысле. Указание в тексте мировых соглашений на отказ от иска о расторжении договоров не признается процессуальным действием истца по реализации права на отказ от иска.

В силу положений части 3 статьи 453 Гражданского кодекса при расторжении договора в судебном порядке он считается расторгнутым с момента вступления в законную силу решения суда о расторжении договора. В соответствии с действующим законодательством прекращение обязательства, возникшего из договора аренды, не зависит от даты государственной регистрации прекращения договора аренды.

На основании изложенного суд отклонил как неправомерный и необоснованный довод истца о том, что ответчик допустил нарушение лесохозяйственных требований в период действия договоров аренды, которые, по мнению истца, надлежит считать прекратившими своё действие с момента внесения в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним регистрационной записи о прекращении права аренды.

Суд пришел к выводу о том, что истец в нарушение статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не доказал наличие у него права начисления ответчику спорных неустоек за вменяемые нарушения лесохозяйственных требований, поскольку в период выявления данных нарушений спорные договоры аренды уже не действовали, а законодательством взыскание неустоек за эти нарушения не предусмотрено[488].

Данные выводы полностью поддержал суд апелляционной инстанции в постановлении по указанному делу.

2. При расчете неустойки по актам освидетельствования мест рубок истцом использован повышающий коэффициент, не предусмотренный сторонами в договорах аренды.

[488] Решение Арбитражного суда республики Карелия по делу №А26-7451/2012.

При рассмотрении дела № А26-2048/2012 довод ответчика о необоснованном применении истцом повышающих коэффициентов, не предусмотренных договором аренды, не был принят во внимание судом по следующим основаниям.

Согласно пункту 39 Указаний по освидетельствованию мест рубок учет невывезенной древесины производится в порядке, установленном пунктами 21 - 23, которыми предусмотрено определение состояния мест рубок, характера и объемов нарушений методами перечислительной таксации: на лесосеках площадью до 3 га - сплошным перечетом на всей площади, а на лесосеках площадью свыше 3 га - на ленточных пробных площадях в зависимости от размеров лесосек. Площади делянок ответчика составляют соответственно 15,1 га и 14,4 га. Таким образом, объем лесонарушения правомерно определен истцом с применением данного метода. Приемка лесосек осуществлена в соответствии с Указаниями по освидетельствованию мест рубок. Указания не утратили силу и не противоречат действующему лесному законодательству.[489]

Решением по вышеуказанному делу, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, требования Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия были удовлетворены в полном объеме.

Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа указанные судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Карелия. Направляя дело на новое рассмотрение, суд кассационной инстанции не согласился с выводами судов об обоснованности иска по размеру и указал следующее.

Признавая иск обоснованным по размеру, а также отклоняя довод ответчика о неправомерном применении повышающего коэффициента при расчете неустойки, суды двух инстанций руководствовались Указаниями по освидетельствованию мест рубок. Вместе с тем, в силу статьи 13 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» действующие на территории Российской Федерации акты законодательства СССР применяются постольку, поскольку они не противоречат названному Кодексу.

Лесным кодексом не предусмотрено начисление неустойки в качестве обеспечения исполнения арендатором своих обязательств. Поскольку при расчете неустойки по актам освидетельствования мест рубок Министерством использован повышающий коэффициент, не предусмотренный сторонами в договорах аренды, вывод судов в указанной части ошибочен[490].

В постановлении суд кассационной инстанции указал, что при новом рассмотрении суду следует учесть изложенное, правильно применить к установленным обстоятельствам соответствующие нормы права, на основании оценки всех доказательств, а также доводов лиц, участвующих в деле, принять законный и обоснованный судебный акт.

При новом рассмотрении дела решением Арбитражного суда Республики Карелия от 25.02.2013 в иске отказано. Постановлением Тринадцатого

[489] Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 04.06.2012 по делу № А26-2048/2012.
[490] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.12.2012 по делу №А26-2048/2012

арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.08.2013 судебные акты отменены, иск удовлетворен в полном объеме по следующим основаниям.

Порядок определения объемов лесонарушений для расчета неустойки спорными договорами аренды действительно не установлен. Приемка лесосек осуществлена в соответствии с Указаниями по освидетельствованию мест рубок.

Указания являются нормативно-правовым актом, регулирующим лесные отношения, не утратили силу и не противоречат действующему лесному законодательству, в связи с чем подлежат применению. Спорными договорами аренды не предусмотрен какой-либо специальный порядок сдачи делянок и метод определения объема лесонарушений, и стороны при заключении договоров не установили, что Указания не подлежат применению.

Согласно пункту 18 Указаний освидетельствованию подлежат все лесосеки (делянки), отведенные для рубки. Пунктом 19 Указаний предусмотрено, что при освидетельствовании мест рубок устанавливаются полнота и правильность разработки лесосек, соответствие технологии разработки лесосек (ширина пасек и волоков, размещение погрузочных площадок, складов и других вспомогательных объектов, соблюдение лесоводственных требований) технологической карте и правилам рубок леса. Из названных пунктов Указаний следует, что контролю качества разработки лесосеки подлежит вся площадь отведенного в рубку участка, а не его часть (пробная площадь). Состояние мест рубок, характер и объемы нарушений определяются методами перечислительной таксации: на лесосеках площадью до 3 га - сплошным пересчетом на всей площади, а на лесосеках площадью свыше 3 га - на ленточных пробных площадях (пункт 22 Указаний). Порядок применения метода перечислительной таксации на лесосеках площадью более 3 га определен пунктом 23 Указаний. Примененный Министерством при расчете договорной неустойки переводной коэффициент представляет собой отношение площади всей делянки к площади ленточной пробы и применяется для определения объема лесонарушения на делянках большой площади ввиду невозможности применения метода сплошного перечета.[491]

Таким образом, суд кассационной инстанции фактически согласился с выводом суда первой инстанции об обоснованности применения переводного коэффициента при первоначальном рассмотрении данного дела.

Следует отметить, что в рассматриваемый период единообразная судебная практика по применению переводного коэффициента при расчете договорной неустойки отсутствовала.

Так, решением суда по делу №А26-172/2012, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда, судом был отклонен аналогичный довод ответчика о необоснованности применения повышающего коэффициента, требования Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия удовлетворены.

[491] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.08.2013 по делу №А26-2048/2012.

Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа судебные акты первой и апелляционной инстанций отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Карелия, поскольку, как указал суд кассационной инстанции, суды не дали оценки доводам ответчика об ошибочности расчета неустойки и не проверили расчет неустойки, представленный ответчиком.

При новом рассмотрении дела решением, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, иск удовлетворен в полном объеме. Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа данные судебные акты оставлены без изменения.

Суд кассационной инстанции согласился с выводами судов о том, что на основании материалов дела, примененный истцом при расчете договорной неустойки переводной коэффициент представляет собой отношение площади всей делянки к площади ленточной пробы и применяется для определения размера лесонарушения на делянках большой площади ввиду невозможности применения метода сплошного перечета[492].

Таким образом, применение лесничеством при расчете договорной неустойки переводного коэффициента является правомерным и обоснованным.

3. В удовлетворении требований о взыскании неустойки, начисленной в соответствии с актами осмотра мест рубок по делянкам, включенным в лесные декларации, отказано, поскольку установленные спорными декларациями сроки к моменту проведения осмотра не истекли, в связи с чем арендатор не лишен возможности устранить допущенные лесонарушения в период действия лесных деклараций.

Министерство по природопользованию и экологии Республики Карелия обратилось в суд с иском о взыскании с арендатора лесного участка неустойки за нарушение лесохозяйственных требований, начисленной до истечения срока действия лесных деклараций (дело № А26-9769/2012).

При рассмотрении данного спора суд пришел к выводу, что в силу пунктов 6, 7 Указаний, а также пункта 12 Правил заготовки древесины, право на устранение недостатков, выявленных при досрочной приемке мест рубок, сохраняется за лесопользователем в течение 12 месяцев с даты начала задекларированного периода. Если на дату рассмотрения спора этот срок не истек, истец не вправе предъявлять требования о взыскании неустойки.

Пунктом 12 Правил предусмотрено, что рубка лесных насаждений на каждой лесосеке, трелевка, частичная переработка, хранение и вывоз заготовленной древесины осуществляется лицом, использующим лесной участок в целях заготовки древесины, в течение 12 месяцев с даты начала декларируемого периода согласно лесной декларации.

Порядком заполнения и подачи лесной декларации, утвержденным приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 17.01.2012 № 18, предусмотрено, что лесная декларация подается ежегодно лесопользователем в уполномоченный орган не менее чем за 10 дней до начала предполагаемого срока использования лесного участка. В лесную декларацию вносится информация о декларируемом периоде.

[492] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 05.08.2013 по делу №А26-172/2012

В связи с изложенным, суд отказал в удовлетворении требований в части взыскания с ответчика неустойки, начисленной за оставление не вывезенной в срок древесины, по которой по состоянию на даты проведения осмотров установленный пунктом 12 Правил срок применительно к вывозу заготовленной древесины не истек.

Суд пришел к выводу, что поскольку установленные лесными декларациями сроки к моменту проведения осмотра не истекли, ответчик не лишен возможности устранить допущенные нарушения в период действия лесной декларации, в связи с чем оснований для применения ответственности в виде начисления неустойки не имеется. Указанное решение в апелляционном и кассационном порядке не обжаловалось.

Вместе с тем, в рамках дела А26-10856/2012 суд апелляционной инстанции аналогичный вывод суда опроверг, поскольку проведение досрочного осмотра (освидетельствования) мест рубок было инициировано лесопользователем.

Согласно пунктам 6, 7 Указаний по освидетельствованию мест рубок, освидетельствование мест рубок проводится непосредственно после окончания работ, до перебазирования техники и рабочих на другие объекты в целях своевременного устранения выявленных нарушений и проведения лесохозяйственных мероприятий на вырубках, а также рассредоточения во времени работ по освидетельствованию. При окончании работ ранее установленного в лесной декларации срока, лесопользователь за 10 дней письменно, телеграммой или радиограммой извещает лесхоз (лесничество) о сроке окончания работ.

В соответствии с пунктом 63 Правил заготовки древесины осмотр (освидетельствование) мест рубок производится после завершения работ по заготовке древесины, но не срока заготовки древесины, предусмотренного лесной декларацией, то есть после фактического окончания работ по заготовке древесины. В этой связи, пункты 6, 7 Указаний не противоречат пункту 63 Правил и, следовательно, на основании статьи 13 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса РФ» от 04.12.2006 № 201-ФЗ должны применяться при проведении досрочного осмотра (освидетельствования) мест рубок.

Пункт 12 Правил заготовки древесины предусматривает заготовку древесины в течение 12 месяцев с даты начала декларируемого периода согласно лесной декларации. Таким образом, Правилами устанавливается ограничение максимального срока заготовки древесины (при отсутствии неблагоприятных погодных условий). В свою очередь, пункт 12 Правил, в совокупности с пунктом 63 Правил, не предусматривает ограничение минимального срока заготовки древесины. Следовательно, работы по заготовке древесины могут быть завершены досрочно. Срок приведения места рубки в соответствии с требованиями закона приведенная норма не содержит.

Своим обращением арендатор подтвердил фактическое окончание работ по заготовке древесины на указанном лесном участке, в противном случае, если заготовка древесины не была бы окончена, ответчик не осуществлял бы сдачу делянки. Тем самым, ответчик добровольно отказался от предоставленного ему

законодательством права осуществлять работы по заготовке древесины в течение 12 месяцев[493].

Следовательно, неправомерно распространять срок действия лесной декларации на осуществление работ по заготовке древесины после проведения досрочного осмотра (освидетельствования) мест рубок, инициированного лесопользователем.

4. По мнению ответчика, истцом неправомерно начислена неустойка за оставление недорубов, поскольку из Правил заготовки древесины, утвержденных приказом Рослесхоза от 01.08.2011 № 337 исключено понятие «недоруб».

Суд не согласился с данными доводами ответчика (например, дело №А26-11287/2012), поскольку из договора аренды положения об ответственности арендатора в виде неустойки за оставление недорубов не исключены.

В соответствии со статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации стороны свободны в заключении договора. При этом, исходя из положений пункта 1 статьи 330 Гражданского кодекса Российской Федерации, неустойка (штраф, пеня) может устанавливаться как законом, так и договором.

При таких обстоятельствах согласование сторонами в договоре аренды лесного участка условий о мерах ответственности при нарушении стороной договорных обязательств и применение их соответствует положениям статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации (условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров).

На момент заключения договоров аренды лесных участков (дела №А26-9661/2012, А26-9687/2012, А26-6159/2013) действовали Правила заготовки древесины, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 16.07.2007 № 184.

В силу пункта 8 Правил № 184 при заготовке древесины запрещается оставление деревьев, предназначенных для рубки, - недорубов (за исключением оставления на лесосеках компактных участков лесных насаждений, не начатых рубкой, площадью не менее 10 процентов от площади лесосеки).

В Правилах заготовки древесины № 337 запрет на оставление недорубов отсутствует. Вместе с тем, из договора неустойка за оставление недорубов не исключена.

Правила заготовки древесины № 337, не содержат условия о том, что их действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

Поскольку при заключении договора стороны согласовали условие о начислении неустойки за оставление недорубов, истец обоснованно заявил требование об ее взыскании.

При рассмотрении дел № А26-9661/2012, А26-9687/2012 и других судом также установлено, арендатор не обращался к арендодателю с требованием об изменении спорных положений договора, также в дело не были представлены

[493] Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.07.2013 по делу № А26-10856/2012.

доказательства внесения соответствующих изменений в договор в данной части в судебном порядке.

По аналогичным основаниям суд отклонил доводы ответчика о неправомерности начисления неустойки за оставление порубочных остатков (А26-10605/2012, А26-6159/2013 и т.д.).

5. В удовлетворении требования о взыскании неустойки отказано, поскольку акт осмотра мест рубок составлен в отсутствие представителя арендатора, который не был уведомлен о проведении осмотра надлежащим образом.

В соответствии с пунктами 63, 65, 66 Правил заготовки древесины после завершения работ по заготовке древесины в целях проверки соблюдения настоящих Правил, условий договора аренды лесного участка, договора купли-продажи лесных насаждений, проекта освоения лесов проводится осмотр и оценка состояния лесосеки, на которой закончена рубка лесных насаждений (далее осмотр мест рубок). О дате и времени проведения осмотра мест рубок извещается лицо, осуществляющее заготовку древесины. Извещение направляется заказным письмом с уведомлением о вручении. По результатам осмотра составляется акт осмотра мест рубок, в котором указываются сведения о соблюдении (несоблюдении) положений, предусмотренных технологической картой, лесной декларацией, проектом освоения лесов.

Так, из материалов дела № А26-7033/2013 следует, что ответчик о проведении освидетельствования извещен не был; акт осмотра мест рубок не содержит сведений о надлежащем извещении арендатора о времени и месте проведения осмотра. Судом установлено, что извещение от 19.06.2013, которым ответчик уведомлялся о месте и времени осмотра мест рубок, было получено последним только 05.07.2013, в связи с чем ответчик был лишен возможности заявить соответствующие возражения.

На основании изложенного решением суда, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, в удовлетворении иска отказано.

Отказывая в удовлетворении иска по делу № А26-5136/2013, суд принял во внимание то обстоятельство, что осмотр мест рубок был перенесен с 14.05.2013 на 14.06.2013 по мотиву больших паводковых вод и отсутствия моста для проезда.

Вместе с тем акт осмотра мест рубок от 14.06.2013, содержащий ссылку на участие при его составлении представителя ответчика, признан судом ненадлежащим доказательством по делу, поскольку составлен в одностороннем порядке.

Как указал суд в решении, акт не содержит подписи представителя ответчика и указания на отказ представителя от его подписания. При этом доказательств надлежащего извещения ответчика о проведении осмотра мест рубок 14.06.2013 в материалах дела не имеется. Акт от 14.05.2013 г. и, в частности акт от 28.05.2013 такими доказательствами не являются, поскольку согласование в акте от 28.05.2013 на перенос осмотра лесосек на две недели, указывает на дату осмотра - 11.06.2013 Доказательств осуществления осмотра рубок в указанную дату не представлено[494].

Данные выводы поддержал суд апелляционной инстанции.

[494] Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 23.09.2013 по делу № А26-5136/2013.

Таким образом, акты освидетельствования, составленные в одностороннем порядке, могут являться доказательством совершения ответчиком вменяемого ему нарушения только в случае надлежащего извещения последнего о времени и месте их составления. Освидетельствование может быть проведено в одностороннем порядке только в случае уклонения арендатора от участия в его проведении.

6. Ответчик заявил о нарушении истцом двухмесячного срока составления актов осмотра со дня окончания заготовки древесины, предусмотренного пунктом 64 Правил заготовки древесины.

Суд отклонил данный довод ответчика, поскольку срок, установленный пунктом 64 Правил заготовки древесины не является пресекательным, а в договоре аренды не предусмотрены какие-либо ограничения по срокам проведения освидетельствования.

Согласно пункту 64 Правил при заготовке древесины на лесных участках, предоставленных на праве аренды или постоянного (бессрочного) пользования, осмотр мест рубок осуществляется, как правило, в бесснежный период, но не позднее 2 месяцев со дня окончания заготовки древесины.

При этом, в пункте 8 Указаний по освидетельствованию мест рубок установлено, что в целях объективной оценки разработки лесосек (сохранность подроста, очистка лесосек и др.) освидетельствование предпочтительнее проводить в бесснежный период. В случаях неудовлетворительных природных условий (обильный снег, разлив рек, временное бездорожье и т.п.) освидетельствование переносится на другое время, определяемое лесхозом по договоренности с лесопользователем.

Судом установлено, что арендодателем были составлены графики приемки лесосек, которые вручены арендатору с извещениями на участие в окончательной приемке лесосек. Возражений по указанным графикам ответчик не заявлял, осмотр мест рубок произведен в установленные в графиках даты и время. Суд принял во внимание, что основаниями для начисления неустойки явились оставление невывезенной в срок древесины, оставление недорубов и неудовлетворительная очистка мест рубок[495].

С такими выводами согласилась апелляционная инстанция, оставив указанное решение без изменения.

Таким образом, проведение осмотра мест рубок в более поздний по сравнению с указанным в пункте 64 Правил заготовки древесины срок, не влияет на изменение фактических обстоятельств, указанных в актах осмотра мест рубок.

7. Неустойка за нарушение лесохозяйственных требований может быть начислена по договору купли-продажи лесных насаждений, условиями которого она предусмотрена.

В частности в решении Арбитражного суда Республики Карелия от 08.11.2013 по делу № А26-5884/2013 суд пришел к следующим выводам.

В соответствии с частью 8.2 статьи 29 Лесного кодекса в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации,

[495] Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 11.09.2013 по делу № А26-7655/2012 определения размера нарушений.

допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Согласно части 3 статьи 75 Лесного кодекса к договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения о договорах купли-продажи, предусмотренные Гражданским кодексом, если иное не установлено Лесным кодексом.

Из содержания статьи 421 Гражданского кодекса следует, что стороны свободны в заключении договора; условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Согласно пункту 1 статьи 330 Гражданского кодекса неустойкой признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения. В соответствии со статьей 331 Гражданского кодекса соглашение о неустойке должно быть совершено в письменной форме.

Буквальное толкование приведенных норм права свидетельствует о том, что договорная неустойка устанавливается по соглашению сторон и, соответственно, ее размер, порядок исчисления, условия применения определяются исключительно по усмотрению сторон.

Действующим лесным законодательством не предусмотрено взыскание неустоек. Гражданским кодексом установлены лишь требования к форме соглашения сторон о неустойке. Вместе с тем, пунктами 6.4 - 6.8 договора установлены основания и порядок начисления неустоек за нарушение лесохозяйственных требований.

При таких обстоятельствах, согласование сторонами в договоре купли-продажи лесных насаждений условия о применении мер ответственности в случае нарушения арендатором договорных обязательств соответствует требованиям статьи 422 Гражданского кодекса и является легитимным.

В соответствии со статьей 29,75 Лесного кодекса Российской Федерации осуществление заготовки древесины допускается, в том числе, для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договора купли-продажи лесных насаждений.[496].

Таким образом, договорная неустойка подлежит взысканию, если ответственность за нарушение лесохозяйственных требований предусмотрена договором купли-продажи (по аналогии с договором аренды лесного участка).

8. Ответчик оспорил начисление договорной неустойки за оставление немерных остатков, являющихся отходами лесозаготовок.

При рассмотрении дела №А26-10605/2012 судом установлено, что актами приемки лесосек, подтверждается, что на делянках была оставлена древесина диаметром от 8 см и более и длиной от 1 до 2 м.

Согласно пункту 61 Правил заготовки древесины в редакции, действующей на момент рассмотрения спора, очистка мест рубок от порубочных остатков проводится одновременно с заготовкой древесины. При оставлении порубочных остатков на месте рубки на перегнивание сучья на

[496] Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 08.11.2013 по делу N А26-5884/2013.

вершинах стволов срубленных деревьев должны быть обрублены, крупные сучья и вершины разделены на отрезки длиной не более 2 - 3 метров и плотно прижаты к земле.

Вместе с тем к деловой крупной древесине относятся отрезки ствола диаметром в верхнем торце без коры от 25 см и более, к средней - диаметром от 13 до 24 см, к мелкой - диаметром от 3 до 12 см, что следует из Постановления Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310, которым утверждены ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу, что указанная древесина не может быть отнесена к порубочным остаткам. Оставленные на делянке отрезки и обломки длинной более метра и диаметром в верхнем отрезе более 3 см без коры являются деловой древесиной, не вывезенной в срок с делянки[497].

Также в рамках дела №А26-6159/2013 доводы ответчика, касающиеся разделения вершинных частей деревьев на отрезки до 2.5 метров, что позволяет их рассматривать как порубочные остатки и не влечет за собой вменяемую ответственность, судом отклонены как необоснованные по следующим основаниям.

Согласно пункту 61 Правил заготовки древесины очистка мест рубок от порубочных остатков проводится одновременно с рубкой лесных насаждений и трелевкой древесины. При оставлении порубочных остатков на месте рубки на перегнивание сучья на вершинах стволов срубленных деревьев должны быть обрублены, крупные сучья и вершины разделены на отрезки длиной не более 3 метров.

Между тем, суд в рассматриваемом случае исходил из Ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310, согласно которым к деловой крупной древесине относятся отрезки ствола диаметром в верхнем торце без коры от 25 см и более, к средней - диаметром от 13 до 24 см, к мелкой - диаметром от 3 до 12 см.

Как следует из материалов дела А26-6159/2013, на спорных делянках была оставлена древесина диаметром более 3 см и длиной более 2,5 м, что подтверждается актами приемки лесосек и ведомостями перечета.

При таких обстоятельствах, указанная древесина не может быть отнесена к порубочным остаткам. Оставленные на делянке отрезки и обломки длинной более одного метра и диаметром в верхнем отрезе более 3 см без коры являются деловой древесиной, не вывезенной в срок с делянки[498].

Выводы.

Основной проблемой в рассматриваемой категории споров остается правовая природа договорной неустойки за нарушение лесохозяйственных требований, с учетом того, что действующим лесным законодательством не предусмотрено взыскание таких неустоек, а Гражданским кодексом установлены лишь требования к форме соглашения сторон о неустойке.

---

[497] Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 30.01.2013 по делу А26-10605/2012.

[498] Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 28.10.2013 по делу №А26-6159/2013.

Безусловно, к договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданский кодексом, если иное не установлено Лесным кодексом, стороны договора свободны в его заключении и вправе предусматривать в нем условия о применении мер ответственности при нарушении арендатором договорных обязательств.

Вместе с тем, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2014 по делу № 11059/13 разъяснено, что установленный Лесным кодексом порядок заключения договора аренды лесных участков свидетельствует об ограничении свободы сторон договора при заключении и определении его условий по сравнению с требованиями, обычно предъявляемыми к гражданско-правовым договорам (статьи 421, 425 Гражданского кодекса Российской Федерации), что указывает на специфику таких отношений, урегулированных в императивном порядке. Совокупность положений Лесного кодекса свидетельствует о том, что он относится к законодательным актам комплексного характера, содержит нормы как публичного, так и частного права, которые направлены на обеспечение баланса публичных (максимально эффективное распоряжение лесными участками) и частных интересов (выгодная хозяйственная деятельность на арендуемом участке). При этом лица, использующие леса, обязаны осуществлять работы по охране, защите и воспроизводству лесов в силу закона.

Отношения в сфере аренды лесных участков характеризуются особой общественной значимостью и подлежат публичному контролю вплоть до их завершения, в том числе посредством разрешения споров системой государственного правосудия[499].

При осмотре мест рубок, приемки лесосек и начислении договорной неустойки истец обязан соблюдать императивные требования действующего лесного законодательства к оформлению освидетельствования мест рубок (Указания по освидетельствованию мест рубок), в том числе к надлежащему извещению арендатора о времени и месте составления акта освидетельствования. Несоблюдение таких требований влечет отказ в удовлетворении иска о взыскании неустойки.

Анализ дел, рассмотренных Арбитражным судом Республики Карелия, позволяет сделать вывод, что в целом в 2013 году сформировалась единообразная судебная практика разрешения споров о взыскании неустойки за нарушение лесохозяйственных требований.[500]

При рассмотрении данной категории дел практически во всех случаях судом подробно исследуется соблюдение положений действующего законодательства при проведении освидетельствования мест рубок, проверяется наличие зафиксированных в акте освидетельствования нарушений лесохозяйственных требований, а также методика расчета неустойки, всесторонне анализируются доводы истцов и возражения ответчиков.

Охрана леса - одна из функций в организации и деятельности органов лесного хозяйства. В действующем законодательстве она понимается в трех

[499] Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2014 по делу № 11059/13.

[500] См.: Колесова Н.С., Ульянова В.В. . Обобщение практики Арбитражного суда Республики Карелия по рассмотрению споров о взыскании неустойки за нарушение лесохозяйственных требований за 2013 года.http://karelia.arbitr.ru/

значениях. Во-первых, под охраной ст. 60, 62 Основ лесного законодательства понимают организационные мероприятия, проводимые органами исполнительной власти и лесного хозяйства по борьбе с пожарами, вредителями и болезнями леса. Во-вторых, в юридическом значении охраной считаются меры предупреждения и устранения нарушения права собственности, владения и пользования участками лесного фонда. Наконец, в-третьих, под охраной понимается служба, которая называется государственной лесной охраной. Она создается в системе органов лесного хозяйства для выполнения мероприятий по воспроизводству, охране и защите лесов. Устав госохраны наделяет ее правами по предупреждению и пресечению нарушений лесного законодательства. Должностные лица государственной лесной охраны имеют право привлекать к административной ответственности за все виды лесных правонарушений и предъявлять в суде иски о возмещении вреда, причиненного лесному хозяйству. Государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов закон возлагает на органы государственной представительной и исполнительной власти Федерации, субъектов Федерации, местные органы самоуправления, а также специально уполномоченные органы лесного хозяйства и охраны окружающей среды. Задача Госконтроля - обеспечить соблюдение всеми субъектами лесных отношений лесного законодательства, правил ведения лесного хозяйства и пользования лесом, его охрану и защиту. Правительством РФ 3 мая 1994 г. утверждено Положение о порядке осуществления государственными органами управления лесным хозяйством государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в Российской Федерации. Государственный контроль - это функция государственных органов управления в области лесного хозяйства, поэтому он не образует какой-то особой структуры. Руководитель государственного органа управления лесным хозяйством на уровне федерации Федеральной службой лесного хозяйства - является одновременно Главным государственным инспектором по контролю в области лесного хозяйства. Его заместители ведают по должности вопросами использования и охраны лесов, а руководители структурных подразделений этого ведомства - старшими государственными инспекторами. Подобное подразделение на главных и старших инспекторов и их заместителей производится на уровне субъектов федерации, местных органов власти. Государственные инспектора вправе запрашивать необходимую информацию, посещать объекты лесного фонда и закрытые административные территориальные образования; давать указания об исправлении недостатков, приостанавливать или ограничивать право пользования лесным фондом, аннулировать разрешительные документы на пользование. Органы государственного контроля имеют право налагать административные меры наказания за лесные правонарушения, предъявлять в суде или арбитражном суде иски - 16 о взыскании ущерба лесному фонду. Надо отметить, что соединение на всех уровнях системы управления органов лесного хозяйства функции управления использованием воспроизводством, охраной и защитой леса оказались структурно совмещенными с функциями государственного

контроля за подобной деятельностью, а это не способствует самостоятельности и эффективности контроля.[501]

За последние двадцать лет идеи устойчивого развития и природопользования прочно вошли в общественное сознание и стали серьезным образом влиять на поведение массового покупателя, прежде всего в промышленно развитых странах. Ведущие компании мира с суммарными объемами продаж, составляющими сотни миллиардов долларов США в год, начали изменять идеологию своей деятельности, вкладывать огромные средства в перевооружение производств, избавляться от особо природоразрушительных предприятий и технологий, вести активную разъяснительную работу с потребителями, сообщая им о принимаемых мерах.В то же время в Российской Федерации игнорирование экологических и социальных аспектов способствовало провалу ряда проектов иностранных инвестиций в лесной сектор России. Лесозаготовители в Европейской части страны столкнулись с жесткой позицией ведущих импортеров, не желающих больше покупать древесину из малонарушенных лесных территорий. Все больше российских экспортеров сталкивается с требованием покупателей предоставить им результаты независимой экологической сертификации, которая будет учитывать как экологические, так и социальные параметры производства лесных товаров. Принципиально новые требования со стороны потребителей к социально–экологическим показателям производства нарастают. Малонарушенные лесные территории (МЛТ) _ крупные лесные территории, не имеющие внутри элементов транспорт ной инфраструктуры и населенных пунктов, образованные природными экосистемами, в минимальной степени нарушенными хозяйственной деятельностью человека. Площадь МЛТ достаточна для существования жизнеспособных популяций всех видов живых организмов, естественно встречающихся в пределах данной территории. Кроме лесов, МЛТ могут включать нелесные экосистемы, такие как болота, высокогорья, водоемы.[502]

При составлении данной карты к МЛТ относились такие территории, имеющие площадь не менее 50 000 гектаров и минимальную ширину (диаметр вписанной окружности) не менее 10 км. В чем ценность малонарушенных лесных территорий Малонарушенные лесные территории последние сохранившиеся в Европе массивы дикой лесной природы, представляющие собой эталоны лесов, развивающихся при минимальном воздействии со стороны человека. Большая площадь этих территорий обеспечивает гарантированное выживание популяций всех видов обитающих в их пределах живых существ, в том числе крупных хищников и особо чувствительных к изменению условий обитания видов. Размеры этих территорий также обеспечивают минимальный уровень неблагоприятных краевых эффектов разрушения стен леса, прилегающих к окружающим вырубкам, проникновения инородных видов, браконьерства, вызванных человеком пожаров и других, а также максимальную защиту внутренних частей этих лесных массивов. Леса малонарушенных лесных территорий в основном представляют минимально

[501]См.: Правовой режим лесного фонда / Охрана леса, контроль за лесопользованием. http://referats.urist-center.ru/referat/content-2485.html

[502] См.: Что такое малонарушенные лесные территории http://www.forestforum.ru/info/pictures/map1.pdf

затронутые хозяйственной деятельностью человека природные экосистемы, подлежащие первоочередной охране в соответствии со статьями 3 и 4 Федерального закона "Об охране окружающей среды". Поскольку малонарушенные лесные территории наименее удобные для хозяйственного освоения таежные массивы (именно благодаря этому они и сохранились в наиболее естественном состоянии), по соотношению природной ценности и возможных хозяйственных потерь они представляют собой оптимальные участки для создания новых особо охраняемых природных территорий. Скорость сокращения малонарушенных лесных территорий особенно велика в южной и средней тайге, и именно здесь необходимо принятие первоочередных мер для сохранения последних эталонов дикой таежной природы.[503]

Проведенный анализ показывает, что основную угрозу малонарушенным лесным территориям представляют рубки леса и связанное с рубками развитие транспортной инфраструктуры. Рубки и развитие транспортной инфраструктуры приводят как к прямому уничтожению естественных лесных экосистем, так и к их фрагментации отделению незначительных по площади фрагментов, изолированных от основного массива.

Большая часть рубок, проводящихся в пределах малонарушенных лесных территорий, представляет собой сплошные рубки с площадью лесосеки до 50 га; выборочные и постепенные рубки встречаются крайне редко.Средняя ежегодная площадь всех видов рубок в пределах малонарушенных лесных территорий Европейского Севера России за период наблюдений составила 19,7 тыс. га, с оценочным годовым объемом заготовки древесины 2,3 млн. м3. Большая часть рубок приходится на малонарушенные лесные территории, расположенные в подзонах южной и средней тайги, в то время как интенсивность рубок в северотаежных лесах весьма низка. Наибольшие скорости уменьшения площади характерны для малонарушенных лесных территорий, расположенных к югу от г. Костомукши _ 1,9% в год, на водоразделе рек Северная Двина и Пинега _ 1,4% в год и на Онежском полуострове _ 1,2% в год. На заготовку древесины в малонарушенных лесных территориях приходится 6% от общего объема заготовки древесины в Северо_Западном федеральном округе. В Архангельской области этот показатель составляет 23%, в Республике Коми _ 7%, в Мурманской области _ 4%, в Республике Карелия _ 2%. Кроме того, заготовка древесины ведется в регионах Поволжского федерального округа: в Пермской крае на них приходится 7% от общего объема заготовки и в Кировской области _ 0,2%. В Вологодской, Псковской и Новгородской областях, в которых малонарушенные лесные территории представлены в основном болотными массивами и заболоченными лесами, заготовка древесины в их пределах не отмечена. Дополнительную угрозу представляют лесные пожары, возникающие на участках, примыкающих к рубкам или элементам инфраструктуры (в соответствии с принятой методикой эти пожары расцениваются как антропогенные нарушения _ в отличие от пожаров, возникающих в центральных частях малонарушенных лесных территорий).[504]

---

[503] См.: А.Ю.Ярошенко, П.В.Потапова, С.А.Турубановой "Малонарушенные лесные территории Европейского Севера России" М,Гринпис и Всемирная Лесная Вахта, 2000.

[504] См.: Что такое малонарушенные лесные территории http://www.forestforum.ru/info/pictures/map1.pdf

На заготовку древесины в малонарушенных лесных территориях приходится 6% от общего объема заготовки древесины в Северо_Западном федеральном округе.[505] В Архангельской области этот показатель составляет 23%, в Республике Коми _ 7%, в Мурманской области _ 4%, в Республике Карелия _ 2%. Кроме того, заготовка древесины ведется в регионах Поволжского федерального округа: в Пермской крае на них приходится 7% от общего объема заготовки и в Кировской области _ 0,2%. В Вологодской, Псковской и Новгородской областях, в которых малонарушенные лесные территории представлены в основном болотными массивами и заболоченными лесами, заготовка древесины в их пределах не отмечена. Дополнительную угрозу представляют лесные пожары, возникающие на участках, примыкающих к рубкам или элементам инфраструктуры (в соответствии с принятой методикой эти пожары расцениваются как антропогенные нарушения _ в отличие от пожаров, возникающих в центральных частях малонарушенных лесных территорий).[506]

В ряде европейских стран спрос на экологически сертифицированные лесные товары достиг 30% емкости рынка. Ожидается, что он будет расти и через несколько лет может достичь 50%. Наличие экологической сертификации фактически становится условием доступа на экологически чувствительные рынки, примерами которых являются Великобритания, Германия, Нидерланды. Российский лесной сектор к этой ситуации оказывается не готов, несмотря на то, что страны Евросоюза являются крупнейшими и важнейшими импортерами его продукции.

Основной проблемой для экологии России являются незаконные рубки, т.к. они всегда проводятся без соблюдения экологических норм, а так же низкая экологичность легальных остальных рубок. Для борьбы с незаконными рубками и для повышения качества лесозаготовки на государственном уровне в РФ были введены экспортные 25% пошлины на круглый лес, закрывшие рынок сбыта для части нелегальных заготовителей, так же было изменено лесное законодательство. Поставленные задачи в целом не были выполнены, доля незаконных рубок до сих пор примерно 20%, качество рубок древесины, как лесхозами, так и арендаторами оставляет желать лучшего.[507]

В Финляндии сфере экологии в лесной отрасли уделяется большое внимание, как на государственном уровне, так и на уровне коммерческих и общественных организаций. Для того чтобы понять, какие вызовы стоят перед финским частным сектором лесного хозяйства в области экологии, необходимо еще раз обратиться к структуре частного сектора лесного хозяйства Финляндии. В Финляндии в государственном владении находится лишь четвертая часть лесов, и еще 8 процентов принадлежит лесопромышленным корпорациям, а все остальные леса частные, и насчитывается примерно 400 000 владельцев лесов (средняя площадь лесных угодий в их владении – 44 гектара). На их территории производится до 70% лесозаготовок. В то же время частные владельцы лесов не способны сами заниматься лесозаготовками, соблюдая

[505] См.: Правовой режим лесного фонда / Охрана леса, контроль за лесопользованием. http://referats.urist-center.ru/referat/content-2485.html
[506] Что такое малонарушенные лесные территории http://www.forestforum.ru/info/pictures/map1.pdf
[507] См.: Незаконные рубки в России. http://www.forestforum.ru/kb.php?a=19Размещено: 30 янв. 2013, 12:48

принципы устойчивого развития. Ведь владение лесом - дело достаточно хлопотное, связанное с целым рядом правовых, коммерческих и прочих иных вопросов. Как правило, они не обладают не только необходимыми знаниями и опытом, но и материальными ресурсами для ведения подобной деятельности. Поэтому непосредственно лесозаготовками занимаются небольшие субподрядные организации, их в Финляндии несколько сотен, в среднем каждая организация владеет четырьмя единицами техники.

Дальнейшая же переработка древесины осуществляется крупными лесопромышленными корпорациями. Именно лесопромышленные корпорации являются основными потребителями древесины и, соответственно, сильно заинтересованы устойчивом лесопользовании. Поэтому наряду с государством, они берут в свои руки инициативу по соблюдению лесозаготовителями экологических норм. Они заинтересованы в том, чтобы леса Финляндии находились в отличном состоянии и безвозмездно оказывают помощь владельцам лесов. С помощью специальных служб крупнейшие финские лесоперерабатывающие холдинги оказывают консультационные и юридические услуги, просвещают владельцев лесов в отношении налогов. Если же возникает необходимость, находят им покупателей на круглый лес, помогают оформить сделку купли-продажи. В то же время во всем мире, в том числе и в Финляндии, и в Российской Федерации, все большее значение приобретает фактор, влияющий на качество ведения лесного хозяйства (в первую очередь на качество и экологическую безопасность рубок), напрямую не связанный с законодательством — добровольная лесная сертификация, т.е. система контроля происхождения древесины со стороны общественных организаций, компаний-производителей конечной продукции, потребителей конечной продукции. Лесная сертификация является добровольной, однако благодаря инициативе лесозаготовительных ассоциаций, более 95% лесов Финляндии сертифицировано. Кроме сертификации FSC, - независимой лесной сертификации, поддерживаемой неправительственными природоохранными организациями, используется сертификация FFCS (Finnish Forest Certification System), являющаяся частью панъевропейской сертификационной программы PEFC. Подобная сертификация необходима не только с точки зрения экологии, но и из чисто утилитарных соображений. Дело в том, что многие, так называемые «экологически чувствительные» рынки потребления продукции деревопереработки отдают предпочтение продукции из сертифицированного леса. Торговля FSC-сертифицированной продукцией резко выросла в последние 10 лет. Сейчас ее ежегодный объем оценивается на мировом рынке в 15 млрд. евро. FFCS/PEFC-сертифицированную древесину используют крупнейшие финские лесопромышленные компании - EnsoStora, UPM-Kymmene, Metsaliitto. Это означает, что эти компании закупают у заготовителей только сертифицированную древесину, вырубка которой проводится с учетом биологической, социальной и культурной значимости лесов. Стандарт FSC в Финляндии состоит из десяти основополагающих принципов, 54 критериев и 204 показателей, которые оценивают, например, методы лесоуправления,

прибыльность леса и сохранение редких видов флоры и фауны. Это повышает сбалансированность лесоуправления.[508]

В Российской Федерации, «несмотря на то, что вторая половина 2008 года прошла под знаком финансового и сбытового кризиса, рост площадей FSC сертификации в 2008 году продолжился, хотя и не столь высокими темпами, как в предыдущие годы. Рост сертификации в кризисный период связан с тем, что наличие сертификата повышает шансы на реализацию продукции и сохранения доли продаж на рынках.» . Неуверенность в экологичности продукции российской лесной промышленности возросла после принятие нового лесного кодекса 2007 года, который отменил важные механизмы контроля за качеством лесоуправления (экологическая экспертиза и общественные слушанья). Разрушение эффективной системы контроля за лесопользованием и неясности в нормативной базе лесного хозяйства приводят к тому, что роль добровольной сертификации в России возрастает. Так как производители, ориентирующиеся на экспорт, прибегают к различным не связанным с законодательствам способам показать, что они ведут приемлемое по качеству лесное хозяйство. Создание и развитие добровольной лесной сертификации является важным достижением современной лесной отрасли, ставшим возможным после резкого развития экологически чувствительных рынков сбыта в Европе и США, ориентирующихся на производства, соблюдающие принципы устойчивого развития. Роль добровольной лесной сертификации в России постепенно возрастает, а в Финляндии уже сертифицировано более 95% леса.[509]

НИИ леса (Metla), занимаясь научными исследованиями в отрасли, способствует устойчивому уходу за лесами и рациональной эксплуатации лесных ресурсов с экономической, экологической и социальной точек зрения.» «Лесная служба (Metsahallitus) является государственным унитарным предприятием, которое осуществляет управление государственными земельными и водными территориями площадью более 12 млн. га. Лесная служба осуществляет уход за этими территориями и их эксплуатацию таким образом, чтобы извлечь из них максимальную пользу для граждан страны. Она ведет коммерческую деятельность и одновременно выполняет государственные административные задачи. Управление обоими отделами разделено, цели того отдела, который ведет коммерческую деятельность, определяются министерством сельского и лесного хозяйства, цели отдела по лесовосстановлению и охране определяются министерством по охране окружающей среды.

Лесоводственные объединения (Metsanhoitoyhdistys) - это организации, создаваемые частными лесовладельцами для защиты своих интересов. Они оказывают лесовладельцам помощь при ведении лесоторговли, а также при планировании и реализации лесоводственных мероприятий. На территории страны работает около 150 лесоводственных объединений. Частные предприниматели в отрасли предоставляют лесовладельцам услуги по планированию лесоводственных мероприятий, составлению лесных планов и

[508]См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[509] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

выполнению работ на практике. Кроме того, они занимаются закупками древесины, оказывая помощь и при проведении лесоводственных мероприятий.[510]

В течение 2010 года были введены некоторые поправки в лесной кодекс РФ, с точки зрения руководителя Рослесхоза В.Н. Маслякова, «более четким стало понятие государственного лесного контроля и надзора. Введено понятие и определены задачи лесной охраны.» , «была создана законодательная база для прогрессивных нововведений в лесном хозяйстве на ближайшую перспективу.» Кроме того, Рослесхоз в 2010 году был переподчинен напрямую Правительству Российской Федерации, что расширило его полномочия в сфере государственного лесного контроля и надзора, государственного пожарного надзора в лесах. Рослесхозом проводится разработка лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов, разрабатывается план первоочередных объектов лесоустройства на период до 2015 г. Планируется осуществить зонирование лесов по видам таксации лесов, уточнить нормативы затрат на лесоустроительные работы. Так же Рослесхозом разрабатывается система контроля происхождения и реализации круглых лесоматериалов.

Заведующая кафедрой права МГУЛ доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН Е.Л. Майорова занимается вопросами совершенствования правовой базы государственной инвентаризации лесов. Проведение государственной инвентаризации лесов (далее - ГИЛ) предусмотрено ст. 90 ЛК РФ. Это мероприятие по проверке состояния лесов, их качественных и количественных характеристик в целях своевременного выявления и прогнозирования процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, а также оценки эффективности мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. По-видимому, ГИЛ была призвана наполнить новым смыслом прежнюю систему лесоустройства, при этом не подменяя ее. Однако создание национальной системы ГИЛ, подобной системам, действующим в европейских странах с сильными экономиками, требует больших материальных вложений, а наше государство стремится получать от лесного фонда только доход, ничего при этом не вкладывая. Также отмечалось, что при проведении ГИЛ нужно учитывать незаконные рубки, но при этом сама дефиниция понятия "незаконная рубка" только прорабатывается в законодательстве о лесах. Рослесхозом разработан Порядок проведения ГИЛ, для реализации которого потребуется создание дополнительных методик и правил. Остается надеяться, что разработчики проекта учтут замечания и пожелания экологически активной общественности и специалистов лесного хозяйства.[511]

Вот как примерно проводятся контрольные проверки Рослесхозом. Можно рассмотреть на примере Мурманской области.

Федеральное агентство лесного хозяйства РФ сообщило, что 4 июля 2014 года закончилась плановая проверка исполнения органами государственной власти переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и расходования субвенций в Мурманской области. Реализация

[510] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[511] См.: Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

переданных полномочий в области лесных отношений обеспечивается Комитетом по лесному хозяйству Мурманской области (далее – Комитет).

В ходе проверки выявлены следующие нарушения законодательства Российской Федерации. Не обеспечивается в полной мере ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов. Выявлены случаи неправомерного включения в договоры безвозмездного (срочного) пользования обязанности по подаче лесной декларации. Проверкой установлено предоставление в нарушение ст. 10.1 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» лесных участков в аренду под иные виды использования лесов, с целью выполнения изыскательских работ.

В нарушение порядка заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд отмечены случаи отсутствия приложенных к заявлению граждан копии паспорта гражданина, отсутствие документов подтверждающих право собственности на объект недвижимости. Сложилась практика предоставления гражданам для собственных нужд дровяной древесины для отопления гаражей. При этом право собственности на гаражи у граждан не зарегистрировано, подтверждение о наличии в гаражах печного отопления гражданами не представляется. В составе четырех авиаотделений ГОБУ «Мурманская авиабаза» нет летчиков-наблюдателей, фактическая штатная численность работников десантно-пожарной службы не соответствует Положению об авиаотделении, что противоречит требованиям Инструкции по авиационной охране лесов.

По состоянию на 01.01.2014 года недоимка по плате за использование лесов в федеральный бюджет составляет 3 140,3 тыс. рублей. Всего проверкой установлен недополученный доход федерального бюджета на сумму 291,3 тыс. рублей, а также начислены пени в размере 48,2 тыс. рублей. Не обеспечена в полном объеме организация рационального и эффективного расходования средств субвенций, выделенных из федерального бюджета для реализации отдельных переданных полномочий в области лесных отношений. В ходе проверки установлено:

- допущено нарушение «Порядка ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации», утвержденного Банком России от 12 октября 2011 года № 373-П;
- приняты к учету затраты по авансовым отчетам, оформленным несвоевременно, ненадлежащим образом;
- в путевых листах отсутствуют отметки о прохождении водителями предрейсового и послерейсового осмотра, отсутствует информация о маршруте следования автомобилей.

Допущены расходования субвенций не на цели, определенные статьей 83 Лесного кодекса РФ. Допущено нарушение регламентированного порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации.[512]

[512] См.: Федеральное агентство лесного хозяйства РФ. Результаты проверок. Результаты плановой проверки за исполнением переданных полномочий в области лесных отношений по Мурманской области http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/monitoring/news/48. Оп. 09.07.2014 ,

Однако, несмотря на все выше перечисленное, более чем через три года после принятия официальной стратегии фактически не одна из поставленных задач не достигнута.

Необходимо совершенствование нормативной правовой базы природоохранной деятельности. Однако по новому лесному кодексу 2007 года была отменена "экологическая экспертиза проектной документации, связанная с использованием лесов и земель лесного фонда, т.е «ликвидировался единственный механизм, дающий возможность экспертной оценки экологической безопасности планируемой деятельности в области лесного хозяйства специалистами в области охраны природы» , обеспечивавший ранее участие граждан в управлении лесами на стадии планирования деятельности в форме общественных слушаний.

Необходимо создать предпосылки для внедрения коммерческими организациями экологических чистых технологий. Однако ни одного шага в этом направлении предпринято не было.

Необходимо обеспечить отвечающую современным экологическим и социально-экономическим требованиям охрану лесов от пожаров. Однако в данный момент наблюдается обратная тенденция – деградация лесной охраны РФ, чему способствовали некоторые положения нового лесного кодекса 2007 года и недостаточное финансирование лесной охраны.

Необходимо предотвращать незаконную заготовку и нелегальный оборот древесины, в соответствии с официальной стратегией предусматривается создание в субъектах Российской Федерации современных систем учета и контроля круглых лесоматериалов. Однако в Ленинградской области эта система действует уже несколько лет, но уровень нелегальной заготовки древесины остается на уровне 20%. Это говорит о том, что эта система учета и контроля круглых лесоматериалов, а так, же система мониторинга незаконных лесозаготовок, не эффективны. От всех заготовителей леса, с которыми мне приходилось общаться, можно услышать приблизительно одно и то же: «все вопросы, возникающие при заготовке и транспортировке леса, решаются через милицейских начальников, через взятки». За 2010 г. в было зафиксировано 27000 случаев незаконной заготовки древесины с общим объемом 1,3 млн. куб. метров, к ответственности было привлечено 4,6 тыс. чел, ими был возмещен приблизительно 1% от причиненного ущерба.

Кроме того, важную роль в улучшении экологической ситуации мог бы сыграть «пересмотр норм допустимого воздействия предприятий ЛПК на окружающую среду с учетом международных экологических конвенций, принятых РФ, подготовка научно-обоснованных нормативов сброса со сточными водами хлорорганических и других загрязняющих веществ, внедрение на предприятиях ЦБП замкнутых систем водопотребления.»[513]

В Финляндии основной вектор развития лесного комплекса в области экологии определяет «финская национальная лесная программа 2015»(«NFP»)[514], разработанная финским министерством сельского и лесного

[513] См.: Честин И., директор Всемирный фонд дикой природы (WWF) Взгляд экологических общественных организаций на ведение лесного хозяйства в регионах России. 6 марта 2014 Москва. http://www.rosleshoz.gov.ru/media/event/3/I._CHestin%2C_direktor_Vsemirnogo_fonda_dikoj_prirody_%28WWF%29.pdf

[514] См.: Лесная политика Финляндии. http://www.idanmetsatieto.info/fi/?ID=714

хозяйства. В соответствии с этой стратегией признается растущая важность экологических проблем, три из шести ключевых пунктов финской официальной лесной экологической стратегии касаются экологии: борьба против изменения климата и использование продукции деревопереработки в качестве источника экологически чистой энергии; сохранение биоразнообразия, для поддержания устойчивого роста лесов Финляндии; ведение международной лесной политики направленной на устойчивое лесопользование в мире.

Программа «NFP» была впервые принята в 1999 году, она проводится министерством сельского и лесного хозяйства с помощью «Лесного Совета», оказывающего консультационные услуги, и специальных рабочих групп. В «Лесном Совете» работают представители администрации, лесной промышленности, экспертных организаций. В 2008 году действие программы было продлено до 2015 года. Так же в Финляндии вопросы охраны окружающей среды регулирует пересмотренный в 1990-ых годах финский закон об охране природы («Nature Conservation Act»),[515] содержание которого сфокусировано на идее устойчивого экономического, социального и экологического развития.

Стратегии развития экологии лесного хозяйства в России и Финляндии очень похожи, однако, финская стратегия в целом уже успешно реализована на практике, и основная задача для Финляндии – сохранение достигнутых результатов, а российская стратегия на практике не реализуется. Проблема экологии – одна из наиболее острых в лесной отрасли РФ. Неконтролируемые лесные пожары и незаконные рубки древесины наносят большой урон лесам России, лесозаготовка и дальнейшая переработка древесины ведется с использованием устаревших экологически вредных технологий.

Для изменения ситуации необходимо следовать официальной стратегии, т.е. необходимо совершенствование нормативной правовой базы природоохранной деятельности, необходимо создать предпосылки для внедрения коммерческими организациями экологических чистых технологий, необходимо обеспечить отвечающую современным экологическим и социально-экономическим требованиям охрану лесов от пожаров, необходимо предотвращать незаконную заготовку и нелегальный оборот древесины. Однако этого не делается, как и в экономической сфере, реформы, которые удалось начать, либо не доведены до логического завершения, либо реализуются не так, как это задумывалось, и приводят к обратному эффекту.[516]

Охрана лесов от незаконных рубок и других нарушений лесного законодательства связана со следующими направлениями государственной деятельности в этой сфере.

1. Лесопользователь гарантирует законность происхождения древесины и другой лесной продукции. Лесопользователь обязан иметь систему собственного контроля происхождения древесины. О наличии системы контроля лесопользователь указывает в декларации.

Система контроля предполагает:

•систему измерения растущего леса и лесоматериалов на всех этапах;

[515] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации. Оглавление и введение. http://rsk-factory.ru/les.php

[516] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

•систему ведения первичной документации;
•систему отчетности и возможность идентификации древесины.
2. Для охраны лесов от незаконных порубок и других нарушений лесного законодательства, в том числе нарушений Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации и Санитарных правил в лесах Российской Федерации, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по управлению лесным фондом создается ведомственная охрана. Задачей ведомственной охраны является сохранение лесов, произрастающих на землях лесного фонда, а также на землях других категорий. В случае передачи лесных участков в аренду или доверительное управление охрана осуществляется по договору с лесопользователем или доверительным управляющим.
3. Система мероприятий по охране лесов от незаконных порубок состоит из следующих этапов:
•отвод лесосек;
•заготовка древесины;
•транспортировка заготовленной древесины;
•хранение лесной продукции;
•торговые и экспортные операции.
4. Для обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих мероприятия по предотвращению незаконных порубок, транспортировки или продажи незаконно заготовленной древесины или лесоматериалов, а также деятельности лесопользователей в этой области федеральный орган исполнительной власти по управлению лесным фондом осуществляет мониторинг указанной деятельности. Порядок осуществления мониторинга устанавливается Правительством Российской Федерации.

В целях усиления борьбы с нелегальными рубками и другими нарушениями лесного законодательства в России необходимо сохранить разрешительную систему лесопользования с упрощенным порядком оформления документов. Возложить выдачу разрешительных документов, отвод лесосек и их приемку на низовые органы управления лесами (государственные лесничества).

Кроме экономических проблем в ЛПК РФ к 2000-ым годам критического уровня достигли проблемы экологические. Доля незаконных вырубок леса по неофициальным данным доходила до 50%, практически все лесозаготовки велись без соблюдения экологических стандартов. Благодаря сравнительной простоте ведения лесозаготовительного бизнеса (фактически было необходимо купить только лесопорубочный билет на небольшой участок леса и бензопилу) и крайне низким государственным ценам на лес, его заготовка давала заготовителям прибыль в районе 100%. Весь процесс, от покупки лесопорубочного билета до продажи древесины занимал срок от нескольких дней. При этом заготавливался лишь наиболее доступный с точки зрения логистики лес, «у дороги», и на продажу вывозилось лишь 70% заготовленной древесины, цены на которую были наиболее высоки, а 30% оставалась гнить в лесу. Естественно недобросовестным бизнесменам выписывались штрафы, но, во-первых, из-за высокого уровня коррупции и «пробелов» в законодательстве существовала масса способов их не выплачивать, а во-вторых, прибыльность в

100% позволяла официально продолжать работу, даже выплачивая эти штрафы. И таких заготовителей было большинство, за более чем 10 лет подобной работы были вырублены почти все легкодоступные леса. Таким образом, реформы в лесной отрасли были жизненно необходимы и с экономической и с экологической точек зрения.[517]

Лесные пожары являются основной причиной повреждения и гибели лесов на значительных площадях. Ежегодно в России происходит более 18 тыс. лесных пожаров. Около 80% лесных пожаров возникает по вине человека. Охрана лесов от пожаров включает в себя систему мероприятий по профилактике, предупреждению, обнаружению, мониторингу и тушению лесных пожаров. Полномочия по охране лесов от пожаров возложены на субъекты РФ. Работы по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах выполняются так же специализированными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ. В регионах основные мероприятия по охране лесов от пожаров выполняют специализированные лесопожарные учреждения, которые имеют необходимую технику и персонал. В каждом субъекте Российской Федерации взаимодействие всех сил пожаротушения разрабатывается в соответствии со сводным планом тушения лесных пожаров. Обнаружение и тушение лесных пожаров производится с использованием наземных и авиационных сил и средств. Наземная охрана лесов от пожаров осуществляется наземными силами и средствами. Основой системы являются 1606 пожарно-химических станций. Авиационная охрана лесов от пожаров - охрана лесов от пожаров, осуществляемая авиационными средствами и методами обнаружения лесных пожаров и борьбы с ними. Располагает 300 воздушными судами и группировкой парашютистов и десантников-пожарных. В 2011 году в ФБУ «Авиалесоохрана» создан резерв парашютно-десантной пожарной службы, применяемый для оказания помощи субъектам РФ в условиях ЧС по лесопожарной обстановке в рамках межрегионального маневрирования. При введении режима чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие в соответствии с планами тушения лесных пожаров, сводными планами тушения лесных пожаров и межрегиональными планами маневрирования. Силы МЧС к тушению лесных пожаров привлекаются только в случае введения режима ЧС и угрозы населенным пунктам и объектам экономики.[518]

По итогам пожаров 2010 года в Государственной Думе рассматривались предложения по совершенствованию правового обеспечения охраны лесов от пожаров. На слушаниях выступали представители Российской академии наук

[517] См.: Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации http://rsk-factory.ru/les.html

[518] См.: Лесные пожары. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. //http://www.rosleshoz.gov.ru/forest_fires/

Г.Н. Коровин и А.С. Исаев они высказали ряд предложений, которые в кратце выглядели следующим образом.[519]

В условиях резкого варьирования горимости лесов по территории страны и периодам пожароопасного сезона экономически нецелесообразно и практически нереально в каждом муниципальном образовании и субъекте РФ содержать лесопожарные службы, способные успешно бороться с огнем в условиях высокой и чрезвычайной пожарной опасности. Необходимо создания гибкой системы охраны лесов, способной регулировать свою структуру, параметры и режимы работ в соответствии со складывающейся в каждом регионе страны лесопожарной обстановкой. При существующем административно-территориальном делении территории Российской Федерации необходимо создание трехуровневой системы охраны лесов от пожаров с четким разграничением полномочий и ответственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Необходимым условием создания трехуровневой системы охраны леса от пожаров является перераспределение полномочий федеральных, региональных (субъектов РФ) и местных органов исполнительной власти. На федеральный уровень должны возлагаться координация работ по борьбе с огнем в условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов, межрегиональное маневрирование силами и средствами пожаротушения, оказание помощи субъектам Российской Федерации при чрезвычайных лесопожарных ситуациях. Оперативная борьба с возникающими лесными пожарами должна возлагаться на муниципальные образования, лесничества, лесопарки (местный уровень), а координация их работы и маневрирование ресурсами местных лесопожарных служб - на региональный уровень (субъекты РФ). Порядок взаимодействия органов местного самоуправления и органов лесного хозяйства по охране лесов от пожаров должен устанавливаться Правительством Российской Федерации

Для эффективного выполнения федеральных полномочий необходимо централизовать управление авиационной охраной лесов, создать национальный и межрегиональные лесопожарные центры, укомплектованные силами и средствами пожаротушения, связи и транспорта. Эти центры должны обеспечивать мониторинг и прогнозирование лесных пожаров, координацию мероприятий по борьбе с огнем, оперативное маневрирование ресурсами для оказания помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям в условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов.

Для эффективного выполнения полномочий, возлагаемых на местный (лесничества, муниципальные образования) и региональный (субъекты РФ) уровни необходимо реанимировать институт государственной лесной охраны, определить ее новый статус и функции, а также передать имеющуюся сеть пожарно-химических станций и наземных наблюдательных пунктов подведомственным организациям региональных органов управления лесами (лесным хозяйством).

Различие природно-климатических и лесорастительных условий, ценности и целевого назначения лесов, их породно-возрастной структурой и степени

[519] См.: Коровин Г.Н., Исаев А.С.,. Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. Предложения по совершенствованию правового обеспечения охраны лесов от пожаров АВ 2010г. Выпуск 19 Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров. http://iam.duma.gov.ru/node/8/4387/14007

хозяйственного освоения обусловливает необходимость зонирования территории страны по уровню охраны лесов от пожаров. Объемы финансирования работ по профилактике, обнаружению и тушению лесных пожаров и ресурсы лесопожарных служб должны соответствовать установленным уровням охраны. Порядок зонирования лесов по уровню охраны их от пожаров должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Планирование охраны лесов от пожаров, оперативное регулирование режимов работы лесопожарных служб и вводимых в действие ресурсов, маневрирование силами и средствами борьбы с огнем, должно базироваться на данных лесопожарного мониторинга. Система лесопожарного мониторинга должна обеспечивать оценку и прогнозирование пожарной опасности в лесах по условиям погоды, детектирование и картографирование очагов горения, контроль динамики крупных лесных пожаров и оценку масштабов их разрушительного воздействия, информационную поддержку управленческих решений на федеральном, региональном и местном уровнях, Порядок осуществления лесопожарного мониторинга должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Основным принципом организации охраны лесов должна являться разделенная ответственность за управление рисками от лесных пожаров государства (всех уровней власти), общественности и бизнеса, требующая интегрированных совместных действий. Межведомственное взаимодействие по борьбе с огнем должно осуществляться на основе многосторонних и двухсторонних договоров и соглашений, определяющих цели и основные направления сотрудничества, взаимные обязательства сторон, а также порядок взаимодействия и разрешения разногласий. При этом оперативное обнаружение и тушение пожаров в начальной стадии их развития должно обеспечиваться государственной лесной службой, а борьба с крупными лесными пожарами, принимающими характер стихийного бедствия - совместными усилиями МЧС, лесной службы и временных формирований, создаваемых в порядке мобилизации местных ресурсов.

Ответственность бизнеса за охрану лесов от пожара должна предусматриваться договорами аренды лесных участков и рассматриваться как обременение. Затраты арендаторов на охрану лесов от пожаров должны учитываться при установлении арендной платы. При отсутствии в договорах аренды обязанностей арендаторов по охране лесов от пожаров государство как собственник лесов должно само обеспечивать проведение противопожарных мероприятий, но включить расходы на их проведение в состав арендной платы.

Важнейшим условием снижения угрозы лесных пожаров населенным пунктам и объектам инфраструктуры является обеспечение тесного взаимодействия при борьбе с огнем лесопожарных служб, городской и объектовой пожарной охраны. Перечень населенных пунктов и объектов инфраструктуры с потенциальной угрозой лесных пожаров должен утверждаться на федеральном уровне и использоваться для оценки и прогнозирования риска разрушительного воздействия природных пожаров на эти поселения и объекты, предотвращения угрозы лесных пожаров и участия лесной службы в их защите.

Привлечение государственных учреждений к профилактике и тушению лесных пожаров должно осуществляться без проведения аукционов, исключающих возможность своевременного принятия мер по борьбе с огнем. Их финансирование должно осуществляться по сметам доходов и расходов. Субъектам Российской Федерации необходимо дать право направления части лесного дохода, поступающего в их бюджеты, на ведение лесного хозяйства и в первую очередь на охрану лесов от пожаров.[520]

В соответствии со статьей 100 Лесного кодекса, в целях предотвращения лесных пожаров и борьбы с ними органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- организуют ежегодно разработку и выполнение планов мероприятий попрофилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов;
- обеспечивают готовность организаций, на которые возложены охрана и защита лесов, а также лесопользователей к пожароопасному сезону;
- утверждают ежегодно до начала пожароопасного сезона оперативные планы борьбы с лесными пожарами;
- устанавливают порядок привлечения сил и средств для тушения лесных пожаров, обеспечивают привлекаемых к этой работе граждан средствами передвижения, питанием и медицинской помощью; создают резерв горюче-смазочных материалов на пожароопасный сезон.

Ежегодно перед наступлением пожароопасного сезона в лесах лесхозы и территориальные органы управления лесным хозяйством с участием других заинтересованных органов управления и организаций, а также комиссий по чрезвычайным ситуациям территориальных подсистем РСЧС и их звеньев разрабатывают планы мероприятий и оперативные планы борьбы с лесными пожарами, которые представляются на утверждение руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Содержание указанных планов и порядок действий соответствующих органов управления и служб изучаются и отрабатываются на предсезонных семинарах и учениях.

Одновременно осуществляются проверки готовности пожарно-наблюдательных вышек в районах наземной охраны лесов, приводятся в полную готовность подразделения авиалесоохраны, решаются все вопросы, связанные с созданием на периоды высокой опасности в лесах лесопожарных формирований из числа привлекаемых к тушению пожаров граждан, обеспечением их необходимой техникой и созданием условий для незамедлительного выезда в требуемых случаях на тушение пожаров.

Государственная, лесная охрана насчитывает около 100 тысяч человек (включая лесников) и имеет сеть пожарно-химических станций (более двух тысяч) со специализированной лесопожарной техникой. В многолесных и труднодоступных районах, где обнаружение и оперативная ликвидация лесных

---

[520] См.: Коровин Г.Н., Исаев А.С.,. Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. Предложения по совершенствованию правового обеспечения охраны лесов от пожаров АВ 2010г. Выпуск 19 Развитие системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров. http://iam.duma.gov.ru/node/8/4387/14007

пожаров силами наземной охраны затруднена либо невозможна, проблемы охраны лесов решаются с помощью авиации. Эта задача выполняется объединением "Авиалесоохрана", имеющим в своем распоряжении около двухсот авиаотделений, входящих в состав 24 региональных авиабаз, которыми охраняется 677 млн. га лесной площади. В рамках РСЧС федеральный орган управления лесами (МПР России) активно взаимодействует с МЧС России. Между ним и МЧС России имеется генеральное соглашение об использовании авиации МЧС России на работах по борьбе с лесными пожарами. В соответствии с этим соглашением вертолеты МЧС России с водосливными устройствами ВСУ-5 (объем выливаемой на участок горения воды 5 куб. м) и самолеты Ил-76ТД со съемными кассетами выливных авиационных приборов ВАП-40 объемом воды 42 куб. м уже много раз эффективно применялись при тушении сложных лесных пожаров. Кроме того, Центром приема и анализа авиакосмической информации Агентства по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций МЧС России ежегодно выявляются до 8 – 10 тыс. очагов лесных и других природных пожаров[521]

В отношении лесных пожаров все довольно просто: в Лесном кодексе РФ (ст. 51) установлено, что леса подлежат охране от пожаров. Раз леса подлежат охране от пожаров, значит, пожары незаконны. Гораздо более сложная ситуация складывается с травяными пожарами. В федеральном законодательстве нет нормы, прямо запрещающей проведение травяных палов, зато имеется значительное количество правовых актов, применяя которые, можно доказать, что палы незаконны. Так, согласно Федеральному закону

• «О животном мире» (ст. 28), «запрещается выжигание растительности ...без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшения среды их обитания». К сожалению, такие меры почти никогда не принимаются (а часто и не могут быть приняты). Таким образом, проведение палов прямо нарушает действующее законодательство.

• По Правилам пожарной безопасности в лесах, «запрещается выжигание травы на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и озеленительным лесным насаждениям, без постоянного наблюдения». То есть нельзя жечь траву на землях лесного фонда (в том числе нелесных землях — полянах, сенокосах, прогалинах) и, что более актуально для нас, на земельных участках, примыкающих к лесам, а также к защитным лесным насаждениям (например, лесополосам). Но этот запрет действует только в тех случаях, когда выжигание травы проводится без постоянного наблюдения. И эта норма считается не выполненной, если нарушитель поджёг траву на земельном участке, примыкающем к лесу, а затем отвернулся или просто ушел.

• По Правилам пожарной безопасности, утвержденным МЧС России (п. 327), не разрешается сжигание стерни, пожнивных остатков и разведение костров на полях. Этими правилами введен полный запрет на сжигание сухих остатков сельхозкультур. Однако он не касается весенних палов сухой травы.

• Пожары на природных территориях часто наносят непоправимый ущерб многим видам животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ или

[521] См.: Лесные и торфяные пожары. http://www.arspas.ru/mchs/spravochnik/1/les.php

субъектов РФ. Эти виды охраняются специальным законодательством, и проведение палов в местах их обитания является нарушением закона.

Так, согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (ст. 60) запрещается любая деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания. Аналогичная формулировка содержится и в Федеральном законе «О животном мире» (ст. 24). В местах обитания наземно гнездящихся или кормящихся птиц, мелких млекопитающих и насекомых,
занесенных в Красную книгу, а также в местах произрастания краснокнижных растений, палы разрушают среду их обитания, поэтому попадают под действие приведенных норм.

Помимо федеральных правовых актов, запрет на палы может содержаться и в региональном законодательстве. На территории всей Московской области, например, запрещается сжигать траву на любых земельных участках. Об этом сказано в Законе Московской области № 249/2005-ОЗ «Об обеспечении чистоты и порядка на территории Московской области» (ст. 6): «Запрещается разводить костры в местах общественного пользования, сжигать мусор, листву, траву, части деревьев и кустарников, в том числе и на территории хозяйствующих субъектов». По Закону «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области» (статья 14.1) в области: «В целях защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и охраны атмосферного воздуха на территории Воронежской области запрещается сжигание сухой травы, стерни, соломы и иных растительных остатков на землях сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов, землях особо охраняемых территорий и объектов, землях водного фонда».

На территории Белгородской области палы также полностью запрещены: в основные правила использования земель сельскохозяйственного назначения включены пункты, запрещающие сжигание стерни и производство сельхозпалов. Согласно пункту 2.6.1.: «Не допускается землепользователями независимо от их организационно-правовой формы непринятие мер по обеспечению режима безопасного обращения с отходами (растительными и пожнивными остатками), а равно мер, приводящих к их уничтожению, в том числе сжиганием». А в пункте 2.6.2. сказано: «Не допускается землепользователями независимо от их организационно-правовой формы сжигание травы, растительных и пожнивных остатков, отходов на объектах сельскохозяйственного производства». В некоторых регионах решения о запрете сжигания травы вводятся и на уровне муниципальных районов.

Действующее российское законодательство не достаточно четко разграничивает обязанности органов государственной власти, местного самоуправления, собственников и арендаторов (земельных и лесных участков, строений), а также граждан по обеспечению пожарной безопасности. Поэтому не всегда ясно, кто именно отвечает за то, чтобы та или иная природная территория, населенный пункт или объект не сгорели, а живущие или работающие там люди не пострадали. В целом, за пожарную безопасность в стране отвечает Министерство Российской Федерации по делам гражданской

обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Согласно действующему законодательству, МЧС отвечает за выработку и реализацию государственной политики в области пожарной безопасности и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляет в этой области управление, координацию, контроль и надзор. МЧС России обеспечивает создание систем информационного обеспечения, статистического учета пожаров и их последствий, осуществляет тушение пожаров в населенных пунктах и выполняет ряд других полномочий в области пожарной безопасности. Исключение составляют леса: обеспечение пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров не входит в задачи МЧС, пока пожары не достигают уровня чрезвычайной ситуации. С какого именно уровня ЧС к тушению лесных пожаров подключается МЧС — не совсем ясно. По закону это должна быть ЧС федерального уровня. А фактически, с учетом соглашений между МЧС и регионами, ответственность за ликвидацию чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера (к которым относятся практически любые лесные пожары) возлагается на МЧС России. Соглашения эти имеют не вполне ясный юридический статус и держатся в секрете от граждан.[522]

Руководство МЧС, как правило, отрицает свою ответственность за тушение лесных пожаров. Новая классификация чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными пожарами, которая отчасти внесет ясность в этот вопрос, должна появиться в 2011 году. А пока органы государственной власти субъектов РФ отвечают за пожарную безопасность, обучение населения нормам пожарной безопасности, стимулирование обеспечения пожарной безопасности, организацию участия населения в борьбе с пожарами, организацию тушения пожаров и оперативное управление подразделениями государственной противопожарной службы, обеспечивают эвакуацию населения при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера. На органы местного самоуправления возлагается основная ответственность за предотвращение пожаров (всех, кроме лесных).

Под этим понимают создание условий для организации добровольной пожарной охраны, условий для забора воды из источников наружного водоснабжения, оснащение территорий общего пользования средствами тушения пожаров, организацию оповещения населения о пожаре, локализацию пожара и спасение людей и имущества до прибытия пожарной охраны, установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности и др. Основная часть этой ответственности (обеспечение первичных мер пожарной безопасности) возлагается на органы власти поселений и городских округов. На собственников земельных участков, а также на лиц, использующих земельные участки, возлагается обязанность также поддерживать на них пожарную безопасность. Отдельно выстраивается система ответственности за борьбу с лесными пожарами — она регулируется лесным законодательством, которое очень часто меняется и отличается неточностью

[522] См.: Как бороться с пожарами на природных территориях. http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/fires/fires.pdf

формулировок (в Лесной кодекс, принятый в 2006 году, за первые четыре года его существования было внесено 11 наборов поправок).[523]

Согласно этому документу, к лесным пожарам относятся пожары в лесах, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий. Это означает, что пожары в лесах или лесополосах, расположенных на землях других категорий (например, на землях сельскохозяйственного назначения или на землях поселений) не считаются по лесному законодательству лесными пожарами, и за борьбу с ними органы управления лесами и лесохозяйственные организации не отвечают. Федеральное агентство лесного хозяйства отвечает за общую координацию действий по борьбе с лесными пожарами в Российской Федерации, а также за государственный пожарный надзор в лесах, обеспечение мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров в лесах Московской области.

В лесах, расположенных на землях заповедников и национальных парков, на землях обороны и безопасности отвечают также соответствующие федеральные органы исполнительной власти — МПР и Минобороны. За пожарную безопасность в лесах, расположенных на землях лесного фонда вне Московской области и вне границ населенных пунктов, отвечают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Региональные органы управления лесами обеспечивают государственный пожарный надзор в лесах (кто и как осуществляет этот надзор — определяется на региональном уровне). Меры пожарной безопасности в лесах, не переданных в аренду или постоянное пользование, и тушение лесных пожаров обеспечиваются или специализированными региональными организациями, или, если таковых нет, организациями, выигравшими право на заключение соответствующего государственного контракта.

Есть разночтения по поводу того, какова роль арендаторов и других лесопользователей в борьбе с лесными пожарами: соответствующие обязанности у них возникают не немедленно после заключения договора аренды, а только после выполнения целого ряда бюрократических процедур (государственной регистрации договора, составления проекта освоения лесов и прохождения государственной экспертизы этого проекта). Кроме того, во многих регионах на арендаторов пытаются возложить и тушение пожаров, хотя формально Лесной кодекс РФ этого от них не требует. Таким образом, получается, что в лесах, в населенных пунктах и на других территориях за обеспечение пожарной безопасности отвечают разные люди и организации, и их действия регулируются разными законами и правилами. Чтобы избежать хаоса на уровне муниципальных районов и регионов, часто составляются планы совместных действий разных органов по борьбе с пожарами. Для тушения лесных пожаров теперь тоже должны составляться сводные планы для каждого региона, определяющие, кто и за что отвечает, а также планы межрегионального маневрирования пожарными силами и средствами.Эти планы были введены только с начала 2011 года, и пока непонятно, как они будут работать на практике.[524]

---

[523] См.: Как бороться с пожарами на природных территориях
http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/fires/fires.pdf

[524] Как бороться с пожарами на природных территориях
http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/fires/fires.pdf

Обращают внимание новые дополнения, внесенные в ЛК РФ. Так, ответственность за состояние лесов и пожарный надзор за ними были возложены на муниципальные образования, хотя большинство органов местного самоуправления средствами управления защитой лесов не владеют. Но при этом планируется внести в законодательство изменения, предусматривающие освобождение должностных лиц органов местного самоуправления от соответствующих обязанностей, что нельзя признать правомерным.[525]

Заключение.

Развитие правового обеспечения — процесс творческий и непрерывный. Для того чтобы лесное законодательство Российской Федерации соответствовало ее статусу крупнейшей лесной державы, оно должно развиваться с учетом мирового опыта и современных тенденций в лесном законодательстве зарубежных стран с рыночной экономикой, обеспечивать преемственность с правовыми нормами отечественного лесного законодательства, создавать правовую основу для участия общественности в управлении лесами, выполнения международных обязательств в облас¬ти сохранения биологического разнообразия, предотвращения глобальных изменений климата и природной среды, устойчивого управления лесами. Лесное законодательство должно базироваться на четко сформулированной и принятой на государственном уровне национальной лесной политике.

Необходимым условием эффективной реализации национальной лесной политики и лесного законодательства является формирование организационной структуры управления лесами, наделенной всеми необходимыми полномочиями для выполнения возложенных на нее функций и ответственной за состояние охраны лесов, их использование и воспроизводство. Основным звеном системы управления лесами может стать реорганизованная государственная лесная служба, имеющая почти трехвековой опыт работы и включающая в себя корпус лесничих, сформированный из квалифицированных лесных специалистов. Реформирование государственной лесной службы должно осуществляться с учетом существующей в мировом сообществе тенденции децентрализации управления лесами, повышения роли общественности и коренных народностей в лесоуправлении.

Измеряемая десятилетиями и столетиями длительность воспроизводственного цикла лесов обуславливает необходимость адаптивного управления, базирующегося на стратегических планах, национальных и региональных программах развития лесного сектора. Одной из наиболее приоритетных задач совершенствования системы управления лесами является формирование правовой базы и методологии индикативного стратегического планирования развития лесного сектора.

Отношение к лесным ресурсам профильных коммерческих организаций Российской Федерации сильно отличается от финского. В Финляндии проводится государственная политика, в соответствии с которой

[525] Долинина Ю.Л Правовое регулирование использования и охраны лесов. // Журнал российского права", 2012, N 2) Консультант Плюс

осуществляется достаточное финансирование государственных природоохранных служб, субсидируются частные лесовладельцы. Все эти меры стимулируют частных лесовладельцев, заготовителей, субподрядные организации, выполняющие природоохранные и лесовосстановительные работы, крупные лесопромышленные корпорации, снижать вредное воздействие своей деятельности на окружающую среду, безукоризненно выполнять предусмотренные законодательством нормы, рачительно относиться к лесным ресурсам. Для решения актуальных вопросов лесного сектора в Финляндии привлекаются не только представители власти, но и бизнеса и общественности. В рамках финской «Лесной академии для лиц, принимающих решения» проводятся форумы, которые позволяют вовлекать в решение вопросов, связанных с формированием лесной политики и стратегии, при внесении изменений в лесное законодательство этой страны, не только представителей федеральных органов власти, но и региональной власти, бизнеса, общественных, научных, образовательных организаций и средств массовой информации.[526]

Среди приоритетных задач лесной отрасли Российской Федерации на 2014 год названы продолжение работы по совершенствованию лесного законодательства.

Необходимо уделить особое внимание и с полной ответственностью подойти к профилактике лесных пожаров и в целом подготовке к пожароопасному сезону 2014 года. Необходимо установить персональную ответственность собственников земель, примыкающих к лесному фонду за выполнение правил пожарной безопасности и в первую очередь – за сельхозпалы. Приоритетной работой в этом году станет также создание механизмов экономического стимулирования вовлечения муниципалитетов и общественности в работу по профилактике лесных пожаров.

В области лесовосстановления разработана нормативно-правовая база для обеспечения положительного баланса между лесовосстановлением и вырубкой насаждений.

Для повышения эффективности государственного лесного контроля предлагается создать механизм федерального сквозного надзора, который позволит привлекать федеральных служащих и подведомственные организации к проведению контрольно-надзорных мероприятий в субъектах РФ.

Одной из ключевых задач отрасли становится повышение экономической эффективности лесного хозяйства. В первую очередь необходимо сосредоточить работу на совершенствовании ценовой политики в лесном хозяйстве, арендной платы, установить объективные нормативы затрат.

Основным критерием при назначении и согласовании руководителей органов исполнительной власти в области лесных отношений должно стать наличие профильного образования и опыта работы в отрасли.

В части лесоустройства вводится государственный реестр лесоустроителей и установливаются квалификационных требований к лицам, осуществляющим мероприятия лесоустройства. Это позволит создать институт профессиональных инженеров-таксаторов на принципиально новых подходах.

[526] См.: Idän metsätieto - Лесная политика Финляндии. http://www.idanmetsatieto.info/rus/?ID=714

В области лесозащиты идет изменение законодательства для сокращения сроков лесопатологических обследований и более оперативного вовлечения в хозяйственный оборот поврежденных насаждений, введения персональной ответственности за назначение санитарно-оздоровительных мероприятий и их выполнение.

В части использования лесов создается нормативная база для перехода на интенсивную модель лесопользования, осуществляется переработка низкотоварной древесины и отходов лесопереработки, требуются безусловное выполнения договорных обязательств арендаторами лесных участков.[527]

Приоритетными направлениями фундаментальных и прикладных научных исследований в области развития лесного комплекса должны стать:

В области лесного хозяйства как России, так и Финляндии необходимо:

*совершенствование методов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов и лесопатологического мониторинга:

*разработка экологически безопасных систем ведения лесного хозяйства и лесопользования, лесоводственно-экологических требований к технологическим процессам и техническим средствам, современных технологий и технических средств охраны, защиты, обнаружения очагов возгорания, пожаротушения, воспроизводства лесов и лесоразведения;

*разработка методов получения быстрорастущих и высокопродуктивных лесных пород с заданными хозяйственными свойствами на основе биотехнологий, методов лесной генетики и селекции.

[527] См.: Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2013 году и задачи на 2014 год» http://вниилгисбиотех.рф/vserossijskoe-soveshhanie-osnovnyie-itogi-rabotyi-lesnogo-xozyajstva-rossijskoj-federaczii-v-2013-godu-i-zadachi-na-2014-god.html