

DOI 10.31509/2658-607x-2020-3-3-1-6

УДК 630:346; 342.52; 349.6

КОММЕНТАРИЙ К КОНЦЕПЦИИ ПРОЕКТА НОВОГО ЛЕСНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НАУЧНОГО СОВЕТА РАН ПО ЛЕСУ

© 2020 г.

А.С. Чибидин

*Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет
Россия, 194021 Санкт-Петербург, Институтский переулок д. 5
Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики
Россия, 190103 Санкт-Петербург, Лермонтовский проспект, дом 44, литер А
E-mail: alexander.chibidins@gmail.com*

Поступила в редакцию: 07.10.2020

Принята к печати: 20.10.2020

В статье дан комментарий к концепции проекта нового Лесного кодекса Российской Федерации от Научного совета РАН по лесу. Одна из основных позиций авторов Концепции: арендные отношения губительны для леса и лесного хозяйства России, поэтому требуется разработка нового Лесного кодекса РФ. Автор данной статьи (комментария) отмечает, что арендные отношения не являются основной проблемой ЛК РФ 2006, а разработка нового ЛК РФ – не представляет из себя решение реальных «лесных проблем» России.

Ключевые слова: *Лесной кодекс, лесное законодательство, уход за лесом, лесозаготовка, лесовосстановление, лесная политика*

Впервые с концепцией проекта нового Лесного кодекса РФ, подготовленной рабочей группой Научного совета РАН по лесу (далее – Концепция), автор данного комментария ознакомился на сайте Лесного форума Гринпис (далее – Форум) 19 ноября 2019 года (Расширенное заседание..., 2019). На следующий же день был опубликован развернутый комментарий на Концепцию (Комментарий..., 2019). К настоящему моменту (дата написания комментария 07.10.2020) Концепция немного изменилась, но некоторые позиции, которые подвергались критике со стороны автора комментария остались неизменными. Поэтому, считаю необходимым написать комментарий повторно и, возможно, привести более подробные обоснования.

Далее по тексту цитаты из Концепции (Гагарин, 2020) будут выделены курсивом.

«Концепция предусматривает установление новых прав и обязанностей субъектов лесных отношений, вытекающих из необходимости: децентрализации государственного управления лесами, в том числе полномочий

нормативного правового регулирования лесных отношений...».

Один из последних примеров не самой лучшей нормотворческой практики на региональном уровне – нашумевший «Закон о валежнике». По сути своей законодательная новация на федеральном уровне представляла из себя всего лишь внесение одного слова в ЛК РФ, и являлась хорошей инициативной, но на региональном уровне это стало поводом для лесной законодательной вакханалии. Например, в Пензенской области нельзя осуществлять сбор валежника при помощи пил и сучкорезов (ручных, бензомоторных, электрических) (Закон..., 2019), а в Оренбургской наоборот – заготавливать валежник можно любым ручным инструментом (Закон..., 2018). Поэтому передавать всё регионам (осуществлять децентрализацию), возможно, не самый лучший вариант.

«Принятая модель лесопользования, в основу которой были положены арендные отношения, показала свою практическую неприемлемость вследствие отсутствия у арендаторов заинтересованности в результатах лесного хозяйства, за

исключением минимизации потерь от штрафных санкций, налагаемых за неисполнение договорных условий. Очевидно, что это неустраняемая проблема, обусловленная природой арендных отношений и особенностями лесохозяйственного производства...»

Это нюансы, которые в основном не зависят от нынешнего ЛК РФ 2006 (включая все правки, т.к. ЛК РФ 2006 или ЛК РФ «2020» – это разные ЛК РФ). Если бы в кратчайшие сроки после принятия ЛК РФ 2006 в Правилах заготовки древесины..., Правилах лесовосстановления..., Правилах ухода за лесом и т.д. были бы указаны грамотные лесохозяйственные требования, а в типовом договоре аренды лесного участка прописано, что при несвоевременном и некачественном выполнении лесохозяйственных работ (прописанных в проекте освоения лесов, который базируется на Правилах...) – следует незамедлительное наказание в виде уплаты крупной неустойки, расторжения договора и т.п. – ЛК РФ 2006, возможно, был бы одним из лучших лесных законов в истории России. Поэтому со словами из Концепции: «Очевидно, что это неустраняемая проблема» – не согласен.

Предполагаю, нашлось довольно много людей, кто захотел не выполнять качественные лесохозяйственные мероприятия с реальным результатом и в тоже время в рамках договора сохранять аренду. Исправить это можно было бы, но кто готов это сделать?

Стоит отметить, что закон обратной силы не имеет и кто заключил «старые» договора аренды на первых этапах формирования лесных арендных отношений – будет пользоваться этим, возможно, еще долго (хотя ресурсы рядом с инфраструктурой в основном уже «выкачены»). В защиту нашего государства можно сказать, что многие «лесные» ошибки были исправлены – нынешний типовой договор аренды лесного участка приемлемого качества, но в Правила заготовки..., Правила лесовосстановления... и т.д. нужно вносить правки.

«Результатом арендных отношений стало ухудшение состояния лесов, снижение их экономического и экологического потенциала».

Это вина не арендных отношений. Эта проблема нормотворчества, в рамках которого не было сделано нормативно-правовых актов (далее – НПА) по которым арендатор был бы обязан вести грамотное лесное хозяйство, а при нарушениях – немедленно лишался бы аренды и нес ответственность, в том числе и уголовную.

«С 2008 года отмечается ухудшение противопожарной безопасности лесов, средняя ежегодная площадь пожаров в лесах Российской Федерации превысила 6 млн га. Несмотря на принимаемые меры, в том числе законодательного характера, ожидаемого сокращения площадей, пройденных лесными пожарами, не происходит. **Нормативные правовые акты, предусмотренные Лесным кодексом, не решили задач раннего обнаружения и тушения возгораний в лесу, в связи с чем, борьба с лесными пожарами приобрела характер ликвидации постоянно возникающих чрезвычайных ситуаций, уровень которых сегодня выходит за пределы компетенции лесного хозяйства».**

Авторы Концепции сами признают, что проблема лесных пожаров не в ЛК РФ 2006 (+правки к нему), а в НПА.

«...к договору аренды лесного участка сегодня применяются общие положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, в соответствии с которыми арендатор обязан поддерживать арендованное имущество в исправном состоянии и нести расходы на его содержание. В этой связи, арендатор лесного участка, вносящий плату за рубку лесных насаждений, вынужден нести дополнительное бремя ответственности за обеспечение сохранности лесов и их воспроизводство. **Очевидно, что такой подход не имеет экономической основы».**

«Очевидно»? Наверное, научное сообщество, в том числе и лесное должно приводить аргументы и доказательства, а не утверждать что-то без фактов. Предполагаю, что государство как собственник

леса подразумевает, что лесопользователь-лесозаготовитель получает прибыль от реализованной древесины/покрывает расходы на восстановление и другие л/х мероприятия. Если он не может этого сделать – не нужно брать аренду.

«...ряд положений действующего Лесного кодекса не соотносится с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Так, например, требования ГК РФ, обязывающие арендатора возвратить земельный участок по истечении срока аренды в том состоянии, в котором он его получил, не реализуются в лесном законодательстве».

Об этом было сказано и ранее, в 2019 г. на Форуме – в ГК РФ (Комментарий..., 2019): «Законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов» (ГК РФ, 1994, Статья 607. Объекты аренды).

«...федеральные органы исполнительной власти сохранили за собой практически все функции в области планирования, распоряительства, координации и контроля за ведением лесного хозяйства (ст.83 Лесного кодекса Российской Федерации)».

Не совсем понятно, почему разработчики Концепции так считают. ЛК РФ Статья 83. 1. Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области лесных отношений: <...> **9) разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов.**

«В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации <...>. По мнению большинства специалистов отрасли, установление такого «двоевластия» стало одной из главных причин снижения эффективности функционирования лесного сектора».

«Проблема двоевластия» – это Статья 72 Конституции РФ (в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: <...>). Правками в ЛК РФ этого не исправить. Предполагаю, это не проблема. Россия, как бы банально это не звучало – самая большая страна, и чтобы управлять такими территориями – невозможно концентрировать всю власть только на федеральном уровне. В каких-то регионах лесов практически нет, а где-то это основа для жизни социума. Решить, как грамотно распорядиться лесами на краю страны из кабинета в Москве – довольно тяжелая задача, поэтому «двоевластие» необходимо, но в каких-то регионах должно быть «больше лесной власти», а в каких-то «меньше», в зависимости от ситуации.

«Другой важной проблемой, сдерживающей развитие лесного хозяйства, является несовершенство правового регулирования вопросов использования земель, заросших лесной растительностью. Согласно различным оценкам, в Российской Федерации имеется 40-60 млн га лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного...»

Разработка Концепции требует много времени, но уже вступили в силу с 1 октября 2020 года «Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения», предусмотренных Статьей 123 ЛК РФ и утвержденных постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2020 года № 1509. Хотя было понятно, что эта проблема будет решена еще в декабре 2019 года, когда на заседании Совета при Президенте Российской Федерации Цыпенков С.А. передал идеи о л/х на с/х землях В.В. Путину (Совет..., 2019).

«Лесное хозяйство до настоящего времени остается единственной отраслью материального производства, не имеющей законодательно признанных продукции и услуг, а средства на его обеспечение отнесены исключительно к бюджетным расходам, что определяет место лесного хозяйства в составе потребителей

бюджетных средств наряду с культурой, медициной и образованием».

Что подразумевают авторы – непонятно, т.к. существует Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД 2, код 02.10 – Лесоводство и прочая лесохозяйственная деятельность) и Приказ об утверждении нормативов затрат на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов. А если, по сути, то лесное хозяйство на арендованных территориях должен вести лесной бизнес (т.е. арендатор) – о каких «бюджетных расходах» идет речь? На неарендованных территориях л/х должны вести «Гослесхозы» (специализированные лесохозяйственные учреждения). Арендаторы и «Гослесхозы» сами должны создавать «продукцию и услуги» учитывая «Закон спроса и предложения» в рамках НПА, в которые нужно внести правки. «Гослесхозы» уже могут заготавливать древесину в рамках сан. рубок и рубок ухода, перерабатывать эту древесину, реализовывать и получать доходы. Если им разрешить полноценно заготавливать древесину на неарендованных территориях, предполагаю – это будет прорыв для лесного хозяйства и в целом для лесного сектора РФ. Если грамотно выстроить лесоправление в таких «Гослесхоза будущего», то они бы смогли выйти на самоокупаемость и «Новый ЛК» тут ни при чем. Можно посмотреть еще шире – и создать целую лесную корпорацию, объединив такие «Гослесхозы будущего», и на её ресурсной базе создавать крупные региональные или межрегиональные проекты по переработке. Учитывая то, что Президент поручил с 1 января 2022 г. внести полный запрет на вывоз из РФ необработанной древесины – возможно, вполне реальное решение.

«...разработка нового Лесного кодекса Российской Федерации является своевременной и востребованной задачей».

Приведенные проблемы в Концепции – предполагаю, не являются актуальными или соответствующими действительности. Поэтому считаю, что вывод неправильный.

*«3. Основные положения законопроекта
3.1. Лес и лесные земли. Определение леса в*

концепции соответствует представлениям В.Н. Сукачева...» – в ЛК РФ 2006 отсутствует конкретное определение леса. Возможно, введение в ЛК определения леса упростит некоторые юридические аспекты, но в целом менять ЛК, наверное, не нужно. Определение леса в Концепции отчасти напоминает определение леса от ФАО, и вероятно – это правильно. Но стоит отметить, что определение леса есть и в отечественных отраслевых стандартах.

«3.6.3. Государственная лесная охрана», «3.6.4. Государственный надзор за состоянием лесов», «3.8. Лесоустройство», «3.9. Государственная инвентаризация лесов» и «3.14. Государственная поддержка лесного хозяйства» – интересные главы, которые можно реализовать (с некоторыми правками) в рамках нынешнего ЛК РФ, в том числе при помощи внесения правок в НПА.

«3.6.6. Частное (негосударственное) управление лесами» – против частных лесов на территории лесного фонда, но это можно реализовать в рамках л/х на с/х землях. По опросам – **население РФ против частных лесов** (например, по опросам на странице vk.com/foresttoday), а в соответствии с Конституцией РФ – народ источник власти...

Самое больше замечание к Концепции – это *«рассмотренное ... не является исчерпывающим анализом неэффективности современного лесного законодательства».* Если Научный совет РАН по лесу претендует на роль организации, которая может (и планирует) создать «Новый ЛК», предполагаю – нужно попробовать это сделать более качественно. И возникает вопрос – если не Вы, то кто тогда?

Прогнозирую, что в ближайшем будущем «Нового ЛК» не будет. В очередной раз отмечу, что Медведев Д.А поручил (Медведев, 2019): «Минприроды России, Минюсту России, Минэкономразвития России, Минфину России: представить предложения об организации работы по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации». Минобрнауки в списке нет, а другие министерства судя по открытым источникам ничего не подготовили. Но 21 сентября 2020 была утверждена

Правительственная комиссия (Постановление..., 2020) по вопросам развития лесного комплекса (далее – Комиссия). Комиссия на основе своего положения осуществляет госполитику в сфере лесного хозяйства и лесной промышленности. А так как **решения Комиссии обязательны для исполнения** – можно сказать, что это «Министерство лесной промышленности и лесного хозяйства» (или его начальная версия). В положении этого «Министерства» указано, что основными задачами являются: <...> «в) предложения по разработке нормативных правовых актов, направленных на развитие лесного комплекса <...> к) вопросы развития кадрового, технологического и научного потенциала лесного комплекса». В рамках Комиссии «Министерства» – предполагаю, можно «продвигать» основные лесные реформы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гагарин Ю.Н. Концепция проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» // Вопросы лесной науки. Т. 3. № 3. 2020. С. 1-45.
- Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ
- Закон «О некоторых вопросах, связанных с реализацией в Пензенской области отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации» (изменения, касающиеся валежника, внесены законом Пензенской области от 30.11.2018 № 3265-ЗПО)
- Закон «Об установлении порядка использования гражданами лесов для собственных нужд на территории Оренбургской области» (изменения, касающиеся валежника, внесены законом Оренбургской области от 20 марта 2019 года № 1554/404-VI-O3)
- Комментарий на Лесном форуме Гринпис. 2019. URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=42&t=23977#p189006> (дата обращения 16.10.2020)
- Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 31.07.2020)
- Медведев поручил до 20 мая представить предложения по подготовке нового

Лесного кодекса 2019. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6147709> (дата обращения 16.10.2020)

Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2020 № 1508 «О реорганизации Совета по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации и об образовании Правительственной комиссии по вопросам развития лесного комплекса»

Расширенное заседание Научного совета РАН по лесу по проекту концепции нового Лесного кодекса РФ 2019. URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=42&t=23977> (дата обращения 16.10.2020)

Совет по правам человека. 2019. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8Te-2-Gf5Y&t=143s> (дата обращения 16.10.2020)

REFERENCES

- Gagarin Yu.N., Kontsepsiya proyekta federal'nogo zakona "Lesnoy kodeks Rossiyskoy Federatsii" (Concept of the draft federal law "Forest Code of the Russian Federation"), Voprosy lesnoy nauki, Vol. 3, No 3, 2020, pp. 1-45.
- Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (Civil Code of the Russian Federation) 30.11.1994, No. 51-FZ
- Law "On certain issues related to the implementation of certain provisions of the forest code of the Russian Federation in the Penza region" (changes concerning dead wood were made by the law of the Penza region of 30.11.2018 No. 3265-PO)
- Law "On establishing the procedure for citizens to use forests for their own needs on the territory of the Orenburg region" (changes concerning dead wood were made by the law of the Orenburg region of March 20, 2019 No. 1554/404-VI-OZ)
- Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii (Forest code of the Russian Federation) 04.12.2006, No. 200-FZ. red ot 31.07.2020
- The resolution of the Government of the Russian Federation 21.09.2020 n 1508 "About the reorganization of the Council on forest complex development under the Government of the Russian Federation and the formation of the Governmental

Commission on development of the forest complex»
URL:<http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=42&t=23977> (2020, 16 October)
URL:<http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=42&t=23977#p189006> (2020, 16 October)

URL: <https://tass.ru/ekonomika/6147709> (2020, 16 October)
URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8Te-x2-Gf5Y&t=143s> (2020, 16 October)

REVIEW OF THE CONCEPT NEW DRAFT OF THE FOREST CODE THE RUSSIAN FEDERATION OF SCIENTIFIC COUNCIL RAS ON FOREST

A.S. Chibidin

*Saint-Petersburg State Forest Technical University
5, Institutsky pereulok Saint-Petersburg 194021 Russia
Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics
44 letter A, Lermontovsky Prospekt Saint-Petersburg 190103 Russia
E-mail: alexander.chibidins@gmail.com

Received: 07.10.2020

Accepted: 20.10.2020

The article provides a comment to the concept of the draft new Forest code of the Russian Federation from the scientific Council of the Russian Academy of Sciences on forest. One of the main positions of the Authors of the concept: lease relations are harmful for the forest and forestry of Russia, so it is necessary to develop a new Forest code of the Russian Federation. The author of the article (comment) notes that lease relations are not the main problem of the LC RF 2006, and the development of a new LC RF is not a solution to the real «forest problems» of Russia.

Key words: *Forest code, forest legislation, forest care, logging, reforestation, forest policy*