

DOI 10.31509/2658-607x-2020-3-3r-1-5
УДК 630:346

**ОТВЕТ НА РЕЦЕНЗИЮ А.Ю. ФРАНЦУЗОВА
К СТАТЬЕ «КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

© 2020 г.

Ю.Н. Гагарин

*ФГБУН Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов Российской академии наук
Россия, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 84/32, стр. 14
E-mail: j.gagarin@list.ru*

Поступила в редакцию 22.09.2020 г.
Принята к печати 02.11.2020 г.

Рассматриваются вопросы экономической организации лесного хозяйства и предложения по его преобразованию из сферы бюджетных услуг в отрасль материального производства, основанные на международной практике доходного лесного хозяйства без его интеграции с лесоперерабатывающей промышленностью. Дана краткая характеристика низкой инвестиционной привлекательности лесохозяйственного производства вследствие его долгосрочности, требующего особого источника финансирования, а также описаны преимущества государственных лесохозяйственных организаций в условиях государственной собственности на леса перед частным лесопользованием, обремененным мероприятиями по воспроизводству лесов (арендой лесов). Представлены общие положения модели лесопользования, основанной на лицензируемом праве ведения лесного хозяйства юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в государственных лесах.

Ключевые слова: *Лесное хозяйство, собственность на леса, государственные лесохозяйственные организации, лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства.*

Выражаем искреннюю благодарность автору рецензии (Французов, 2020) за проявленный интерес к Концепции проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации (2020) (далее – Концепция) и предложения, учет которых при дальнейшей работе над совершенствованием лесного законодательства позволит более детально проработать вопросы государственного управления лесами, обеспечения их рационального и неистощимого использования. Несомненно, что большой практический опыт рецензента, его глубокое понимание проблем лесного хозяйства следует использовать в дальнейшей работе Научного совета РАН по

лесу над новой редакцией Лесного кодекса Российской Федерации.

Рецензия на статью весьма обширна и наряду с замечаниями содержит конкретные предложения по совершенствованию лесных отношений. Далее рассматриваются основные наиболее принципиальные положения проекта Концепции, которые рецензент считает ошибочными.

1. В качестве основной идеи Концепции предложена модель преобразования лесного хозяйства в отрасль экономики, имеющей свои доходы от реализации обществу древесины целевых пород, недревесных продуктов, а также оказания экосистемных услуг лесов.

Рецензент считает невозможным выполнение лесохозяйственных работ за счет дохода от реализации древесины по причине их недостаточности. С подобным мнением трудно согласиться по следующим причинам. Изучение мирового опыта ведения лесного хозяйства в странах с установленной государственной собственностью на леса показывает, что лесное хозяйство в них является отраслью материального производства государственного и частного предпринимательства. Примеров отнесения лесного хозяйства наряду с медициной и образованием к сфере бюджетных услуг в странах с рыночной экономикой нет (разумеется, что речь идет об эксплуатационных лесах). Включение лесного хозяйства в систему рыночных отношений позволяет большинству стран иметь значительный доход от обладания лесами и, что не менее важно, обеспечивать рыночную капитализацию лесного хозяйства, прежде всего, за счет повышения производительности лесных земель и лесных насаждений. Так, например, государственные лесничества Германии, выращивающие и реализующие древесину в виде круглых лесоматериалов, обеспечивают получение доходов, превышающих лесной доход Российской Федерации (площадь лесов Германии 10.7 млн. га, Российской Федерации – 770.6 млн. га).

Следует отметить, что в Российской Федерации в последние годы также отмечается рост лесного дохода: в 2019 году поступления в различные уровни бюджетов от использования лесов превысили объем субвенций, предоставляемых субъектам Российской Федерации на ведение лесного (соответственно 46.3 и 31.6 млрд рублей). Такое состояние финансов позволяет на практике реализовать идею экономически эффективного лесного хозяйства при сохранении всех доходов за органами управления лесами или хозяйствующими в лесу субъектами.

Кроме того, рецензент считает, что экономический интерес заготовки древесины будет превалировать над затратными интересами лесного хозяйства, а поглощение лесозаготовок лесным хозяйством будет означать возврат к заготовке древесины под видом лесохозяйственных работ и к разрушению всяческих основ лесного хозяйствования. Данные опасения имеют под собой веские основания, так как в погоне за прибылью высока вероятность проведения избыточных рубок, как лесохозяйственными организациями, так и лицензиатами.

В этой связи Концепция предполагает административные действия, предупреждающие такие явления. Первое из них – наличие плана лесного хозяйства, устанавливающего объемы рубок для каждого лесного участка, предоставленного для ведения лесного хозяйства. Второе – наличие сметы расходов на ведение лесного хозяйства в соответствии с планом лесоустройства. Третье – изъятие в бюджет субъекта Российской Федерации средств, полученных государственной лесохозяйственной организацией с превышением расходных обязательств, и четвертое – обязательная конкурсная продажа древесины на корню и круглых лесоматериалов.

2. В соответствии с Концепцией законодательное оформление получают лесохозяйственные организации, учреждаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях ведения лесного хозяйства в эксплуатационных и защитных лесах.

Рецензент не согласен с таким предложением и предлагает включить в Концепцию положения, предусматривающие передачу лесов от государства в стороннее пользование – «...как основную цель государственного ведения лесного хозяйства...» (Французов, 2020). С этим выводом никак нельзя согласиться, в связи с

чем, хотелось бы еще раз сформулировать нашу позицию по участию государства в управлении лесами.

Концепция предлагает две модели хозяйственного управления лесами (лесного хозяйства): модель частного лесоправления, основанную на передаче прав и полномочий, связанных с ведением лесного хозяйства в государственных лесах, предпринимательским структурам на срок свыше 10 лет и ведение лесного хозяйства силами государственных лесохозяйственных организаций

Основой для включения указанного предложения в проект Концепции послужило изучение практики лесоводства в странах с государственной собственностью на леса. Проведенный анализ показал, что преобладающей моделью управления такими лесами стало создание государственных коммерческих структур, ведущих лесное хозяйство и обладающих правом на получение дохода от продажи древесины, как на корню, так и в круглом виде (Германия, Латвия, Эстония, Польша, Беларусь и др.). Исключение составляют страны, обладающие обширными слабожизненными территориями (например, Канада), где большая часть мероприятий лесного хозяйства передана для исполнения лесопользователям.

«Отправной точкой» экономической целесообразности формирования государственных лесохозяйственных организаций является сущность лесохозяйственного производства. Если мы рассматриваем лесное хозяйство как комплекс работ по воспроизводству лесов, а не просто как организацию его использования, то мы должны согласиться, что лесное хозяйство состоит из отдельных технологических процессов, связанных с выращиванием и сохранением лесных насаждений, пригодных для хозяйственного использования и лесопереработки.

Вместе с тем, в отличие от сельскохозяйственного производства, вы-

ращивание древесины имеет существенно более длительные сроки производства – от 60 до 120 и более лет. Очевидно, что это является главной особенностью лесоводства, призванного удовлетворять потребности в лесах и лесных ресурсах не настоящего, а будущих поколений. Именно это определяет невозможность ведения предпринимательской деятельности по выращиванию древесины частными структурами: мы не найдем примеров частного инвестирования в производство, результат которого (прибыль) ожидается через многие десятилетия. Инвестором при столь дальнем горизонте инвестирования может выступать только государство или другой собственник лесов при наличии института частной собственности на леса, что не рассматривается Концепцией в качестве преобладающей модели.

Кроме того, предлагаемая рецензентом передача лесов от государства в стороннее пользование потребует установление всеохватывающего контроля со стороны собственника лесов за лесопользователями. Такой контроль потребует значительных затрат, которые в настоящее время уже соизмеримы с затратами на ведение лесного хозяйства. Более половины средств федерального бюджета, предусмотренных на лесное хозяйство, направляются сегодня на осуществление инвентаризации и мониторинга лесов, а также на содержание учреждений и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивающих проведение контроля за арендаторами лесных участков.

Следует отметить и то, что предложенная Концепция (Гагарин, 2020) не устанавливает монопольное право государства на управление лесами, она допускает и частное управление государственными лесами. В указанных целях с физическими и юридическими лицами заключается лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства. Такое соглашение

заключается на конкурсной основе в случае принятия органами государственной власти субъекта Российской Федерации решения о нецелесообразности ведения в государственных лесах (их части) лесного хозяйства силами государственных лесохозяйственных организаций, прежде всего по причине отсутствия у них капитала для организации хозяйственного управления. В целях создания конкурентной среды Концепция устанавливает запрет на заготовку и переработку государственными лесохозяйственными организациями продуктов леса, в том числе древесины.

3. Концепция предлагает отказаться от института аренды лесов в целях заготовки древесины в пользу лицензионных соглашений (лицензий) на ведение лесного хозяйства, предусматривающих, наряду с заготовкой древесины, возложение на лиц, использующих леса, обязательств по выполнению лесовосстановительных и лесоохранных мероприятий, состав которых определяется государственным планом лесного хозяйства.

Рецензент исключает установление такого порядка и предлагает прописать в лесном законодательстве в качестве основания возникновения прав на использование лесов лесную аренду, определяя ее как отдельный вид аренды недвижимого, изменяющегося и потребляемого имущества. Вероятно, наши расхождения с Рецензентом по этому основополагающему вопросу основаны на разночтении в толковании и использовании терминов. Рецензент совершенно правильно понимает, что к аренде лесов не могут применяться положения и нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, так как лес изменчив во времени, а его использование предполагает «гибель» имущества. В этой связи он предлагает ввести новое определение «отдельному» виду аренды.

Нельзя не согласиться с таким предложением, так как оно совпадает с

положениями Концепции, устанавливающими особый порядок долгосрочного использования земель, на которых расположены леса, а также определяющими приоритет лесного права над земельным и гражданским законодательством в вопросах использования лесов. Более того, результатом реализации предложения Рецензента, скорее всего, будет сближение позиций по толкованию терминов «лесная аренда» и «лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства» до выработки их общего определения.

Однако такой подход сильно осложнит реализацию Концепции, так как гражданское и земельное право превагирует над лесным законодательством и его изменение окажется непосильной задачей для разработчиков нового лесного кодекса. Главное, по нашему мнению, следует закрепить в лесном законодательстве ряд положений о том, что долгосрочное пользование или частное управление государственными лесами (результатом которого должно стать получение прибыли от реализации древесины и иных продуктов леса), не могут рассматриваться в качестве аренды объекта недвижимого имущества, так как лес является используемым (до исчезновения в результате рубки) и воспроизводимым природным объектом. Таким образом, предлагаемый Концепцией институт лицензирования лесохозяйственной деятельности лишь один из возможных вариантов решения этой задачи.

В заключение, отметим, что разработка Концепции нового Лесного кодекса Российской Федерации лишь первый шаг для понимания необходимости его разработки, определении основных направлений дальнейшего развития лесного законодательства, а также принципов и подходов к достижению устойчивого управления лесами. Безусловно, в Концепции не рассмотрены все вопросы лесных отношений, требуется дальнейшая кол-

лективная работа над ней с участием ученых, отраслевых экспертов, представителей власти и гражданского общества.

Еще раз выражаем благодарность А.Ю. Французову за критические замечания и предложения, которые будут учтены нами в дальнейшей работе.

Работа выполнена в рамках темы ГЗ ЦЭПЛ РАН номер государственной регистрации - АААА-А18-118052400130-7.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гагарин Ю.Н.* Концепция проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» // Вопросы лесной науки. Т.3. № 3. 2020. С. 1-45.
- Французов А.Ю.* Рецензия на статью «Концепция проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации»

Федерации» // Вопросы лесной науки. 2020. Т.3. №3. С. 1-28.

REFERENCES

- Gagarin Yu.N., Kontseptsiya 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.
- Francuzov A.Yu., Recenziya na stat'yu «Konceptsiya proekta federal'nogo zakona «Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii», (Review to the article “The Concept of the draft Federal law “Forest code of the Russian Federation”), *Voprosy lesnoy nauki*, Vol. 3, No 3, 2020, pp. 1-28.

RESPONSE TO REVIEW A.YU. FRANCUZOV TO ARTICLE "THE CONCEPT OF THE DRAFT FEDERAL LAW" FOREST CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION "

Yu.N. Gagarin

*Center for Forest Ecology and Productivity of the Russian Academy of Sciences
Profsoyuznaya st. 84/32 bldg. 14, Moscow, 117997, Russia*

*E-mail: j.gagarin@list.ru

Received 22.09.2020

Accepted 02.11.2020

The article discusses the issues of the economic organization of forestry and proposals for its transformation from the sphere of budgetary services to the branch of material production, based on the international practice of profitable forestry without its integration with the timber processing industry. We have given a brief description of the low investment attractiveness of forestry production due to its long-term nature, which requires a special source of funding, and also described the advantages of state forestry organizations in terms of state ownership of forests over private forest use, burdened with forest reproduction activities (forest lease). The paper presents the general provisions of the forest management model based on the licensed right to conduct forestry by legal entities and individual entrepreneurs in state forests.

Key words: *Forestry, forest ownership, state forestry organizations, forestry license agreement.*