

DOI 10.31509/2658-607x-202363-129
УДК 630.90

МОНОПОЛИЗАЦИЯ ЛЕСОУСТРОЙСТВА: ШАГ ВПЕРЕД ИЛИ НАЗАД?

© 2023 г.

Ю. Н. Гагарин

*Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН
Россия, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, 84/32, стр. 14*

E-mail: j.gagarin@list.ru

Поступила в редакцию 05.06.2023
После рецензирования: 22.08.2023
Принята к печати: 23.08.2023

В статье обсуждаются первые итоги реформирования лесоустройства, проведенного в соответствии с нормами Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 02.07.2021 № 304-ФЗ. К сфере применения указанного закона относятся изменение порядка осуществления мероприятий по лесоустройству, установление квалификационных требований и порядка аттестации специалистов на право осуществления мероприятий по лесоустройству, а также планирование проведения лесоустройства с учетом существующего и планируемого освоения лесов и зон такого освоения. В статье исследуются современная история и этапы реформирования лесоустройства, дается оценка влияния монопольного состояния лесоустройства на объемы и цены рынка лесотаксационных услуг, а также качество мероприятий лесоустройства. Обсуждаются вопросы государственного планирования в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов с учетом придания лесоустроительной документации статуса нормативного документа, обязательного для исполнения. В рамках данной статьи освещены материалы парламентских слушаний «Лесоустройство: актуальные проблемы и направления развития», проведенных в Совете Федерации 25 апреля 2023 г. Предложены рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования в области лесных отношений.

Ключевые слова: *лесное законодательство, реформирование лесоустройства, рынок услуг, монополия, административное регулирование, лесохозяйственный регламент лесничества, проект освоения лесов, лесная декларация*

ЛЕСОУСТРОЙСТВО В НОВОЙ РОССИИ

История развития отечественного лесоустройства показывает, что его значение, содержание и порядок проведения неоднократно подвергались различным трансформациям. Прежде всего, они были связаны с изменениями в социально-по-

литическом устройстве российского государства, а также спецификой экономических задач, решаемых лесным хозяйством. Изменения стали необходимы и в связи с произошедшими в начале 1990-х гг. преобразованиями в системе государственно-

го устройства России. Не вдаваясь в экономические детали, отметим, что рыночная экономика потребовала адаптации лесного хозяйства к рыночным отношениям, что предполагает коренное изменение основ государственного управления лесами и прежде всего лесоустройства как главного инструмента лесного планирования.

Необходимость реформ лесоустройства казалась неизбежной в 1993 г. после принятия Основ лесного законодательства Российской Федерации и введения института лесной аренды. Но Основы лесного законодательства Российской Федерации не обладали достаточной глубиной для того, чтобы начать реформу и лесного хозяйства, и лесоустройства (Писаренко, Страхов, 2004). Ни приватизация лесной промышленности, ни формирование рынка лесных товаров и услуг никак не повлияли на лесное хозяйство: система управления была сохранена, а лесоустройство по-прежнему решало задачи государственного лесного хозяйства, сохраняя при этом все признаки централизованного планирования.

Следующим шагом приведения лесного законодательства в соответствие принципам и законам функционирования рыночной экономики стало принятие в 1997 г. Лесного кодекса Российской Федерации, который радикально изменил нормативно-правовое регулирование в сфере лесных отношений. На смену директивному распределению лесосечного фонда (закрепление за предприятиями лесосырьевых

баз) пришли лесная аренда и лесные аукционы, с победителями которых заключались соответствующие договоры пользования участками лесного фонда. Главным результатом частного лесопользования стало не количество заготовленной для экономики страны древесины, а получение максимальной прибыли от использования лесного участка.

Очевидно, что столь масштабные изменения системы управления лесами должны были повлиять и на организацию лесопользования, однако Лесной кодекс 1997 г. также не затронул сложившуюся во времена плановой экономики систему лесоустройства. Его организационная форма оставалась неизменной: лесоустройство проводилось государственными лесохозяйственными предприятиями по единой системе в порядке, устанавливаемом государственным органом управления лесным хозяйством Российской Федерации (рис. 1).

При проведении лесоустройства наряду с таксацией лесов определялся допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека) и осуществлялось проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

По завершении работ государственными лесохозяйственными учреждениями (лесхозам) выдавались 10-летние проекты ведения лесного хозяйства и использования лесов, являющиеся обязательными для исполнения нормативно-техническими документами. На основании лесохозяйственных проектов государственные

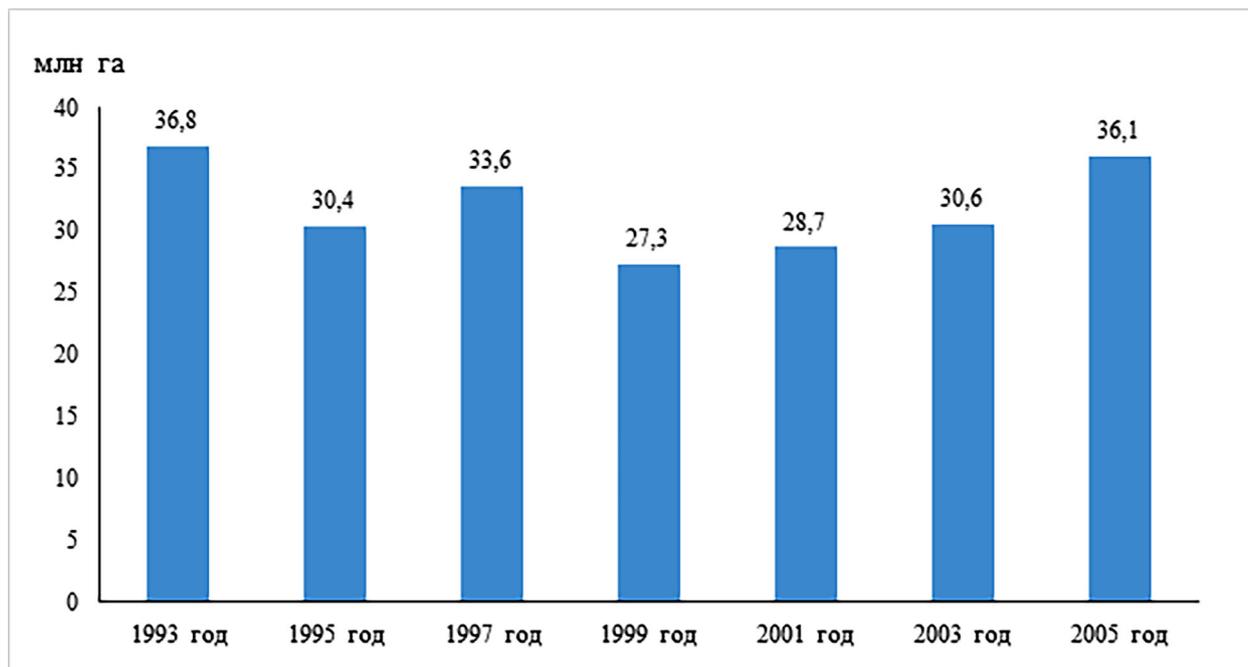


Рисунок 1. Объемы лесохозяйственных работ за период с 1993 по 2005 гг.

лесхозы обеспечивали ведение лесного хозяйства, в том числе в границах лесных участков, предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование, так как лесная аренда в условиях Лесного кодекса 1997 г. ограничивалась предоставлением бизнесу прав на заготовку древесины или иных лесных ресурсов.

Требования указанных проектов распространялись и на технологические процессы, связанные с рубкой лесных насаждений. Лесоустройство устанавливало очередность разработки лесосек (планы рубок), виды и способы рубок, способы очистки и восстановления мест рубок, а также другие мероприятия. Такое управление «сверху вниз» не позволяло арендаторам своевременно адаптироваться к из-

меняющимся в условиях рынка внешним и внутренним экономическим условиям.

Таким образом, после 15 лет социально-экономических преобразований в России лесное хозяйство сохраняло административные механизмы управления, которые доминировали над экономическими инструментами государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. И хотя арендаторы лесных участков нуждались в большей свободе организации своей экономической деятельности, прежде всего в ее самостоятельном планировании, лесоустройство по-прежнему сохраняло свою директивную основу, не предоставляя бизнесу права выбора экономически оптимального решения по каждому из этапов освоения лесов.

НОВЫЙ ЛЕСНОЙ КОДЕКС: РЕФОРМИРОВАНИЕ ЛЕСОУСТРОЙСТВА

Рыночные трансформации не могли не оказывать влияния на лесное законодательство, они требовали приведения системы управления лесами к рыночным принципам, исключая директивное государственное управление и планирование в сфере использования и воспроизводства лесов частными предпринимательскими структурами.

Началом коренных преобразований стал новый Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (далее Лесной кодекс), установивший недопустимость использования лесов органами государственной власти и органами местного самоуправления, в связи с чем произошли существенные изменения в системе управления лесами. Государственные лесхозы, ранее совмещавшие управление лесами с их использованием, были ликвидированы, на их место пришли государственные лесничества. Хозяйственные мероприятия, связанные с охраной, защитой и воспроизводством лесов, стали приобретаться лесничествами на рынке лесохозяйственных услуг, а на лесных участках, предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование, исполнение указанных мероприятий возлагалось на лиц, заключивших с органами государственного управления лесами соответствующие договоры.

Организация использования лесов также претерпела существенные изменения. Одной из концептуальных основ Лес-

ного кодекса стала замена разрешительного порядка использования лесов на заявительный (подача лесной декларации), что потребовало изменения схемы организации лесопользования. Инструментами обеспечения заявительного порядка использования лесов стали лесохозяйственный регламент лесничества, проект освоения лесов, а также лесная декларация о намерениях арендатора лесного участка использовать леса и осуществлять мероприятия по их воспроизводству в соответствии с проектом освоения лесов.

К задачам лесохозяйственного регламента лесничества Лесной кодекс отнес определение правового режима лесных участков (лесничеств) посредством установления нормативов и параметров их использования, охраны, защиты и воспроизводства. Лесохозяйственным регламентом лесничества стали устанавливаться виды разрешенного использования лесов, возраст рубок и расчетная лесосека. Ранее указанные функции относились к полномочиям лесоустройства.

Проект освоения лесов, разрабатываемый арендатором лесного участка, пришел на смену директивному (государственному) планированию лесозаготовительной и лесохозяйственной деятельности. В новой модели организации лесопользования проект освоения лесов во многом заменил лесоустроительную документацию: им устанавливаются виды и способы рубок,

состав мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, проектируются объекты транспортной инфраструктуры (дороги, мосты и др.).

Выбор, сделанный в направлении развития частного лесопользования посредством предоставления лесных (земельных) участков в долгосрочное пользование с передачей ответственности за выполнение хозяйственных функций, связанных с охраной, защитой и воспроизводством лесов, не мог сохранять действующую еще в СССР систему централизованного управления и директивного планирования лесного хозяйства, главным инструментом которых являлось лесоустройство. В связи с чем произошедшие преобразования были направлены на разгосударствление лесоустройства, прежде всего в части мероприятий, связанных с проведением количественно-качественной оценки лесов и планированием хозяйственной деятельности. Научное содержание лесоустройства, а равно и его предназначение в качестве инструмента государственного управления лесами, обеспечивающего неистощимость использования лесных ресурсов и сохранение экологических функций лесов — реформы не затронули.

Важной законодательной новацией стало наделение негосударственных структур, наряду с государственными лесоустроительными организациями, правом на проведение мероприятий лесоустройства (за исключением проектирования границ лесничеств, защитных

и эксплуатационных лесов). Мероприятия лесоустройства стали приобретаться на рынке услуг посредством конкурсного размещения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации заказа на его проведение. Полномочия заказчика лесоустроительных работ получили и арендаторы лесных участков.

Указанные нововведения привели организационную структуру лесопользования в соответствие с экономическими условиями. Соединение законодательных норм в единую организационную схему позволило лицам, использующим леса на основании договора аренды или договора постоянного (бессрочного) пользования, принимать самостоятельные управленческие решения в области освоения лесов, с предоставлением обществу гарантий соблюдения принципов рационального и неистощительного использования лесов (рис. 2).

Таким образом, с принятием Лесного кодекса лесоустройство потеряло статус документа планирования использования лесов, так как из его состава было исключено проектирование лесопользования. В итоге лесоустройство стало представлять собой систему мероприятий, проводимых в целях получения актуальных и достоверных сведений о лесах и лесных ресурсах, их количественных и качественных характеристиках, используемых в качестве информационной основы для осуществления мероприятий по использованию и сохранению лесов, лесного планирования

и обеспечения устойчивого управления лесами (статья 67 ЛК РФ).

Как показано на рис. 2, информация о состоянии лесов, их количественно-качественных характеристиках, полученная в ходе лесоустройства, после ее верификации включается в состав государственного лесного реестра и только после этого может использоваться для разработки проекта освоения лесов. В целях исключения ошибок и злоупотреблений, которые могли иметь место при разработке про-

екта освоения лесов, законодательством предусмотрена его государственная экспертиза. Все вместе это позволило сформировать сбалансированную систему организации использования лесов частными предпринимательскими структурами, основанную на принципах разграничения функций государственного управления лесами и управления хозяйственной деятельностью.

В новой организационной системе лесопользования лица, использующие леса на правах аренды или постоянного

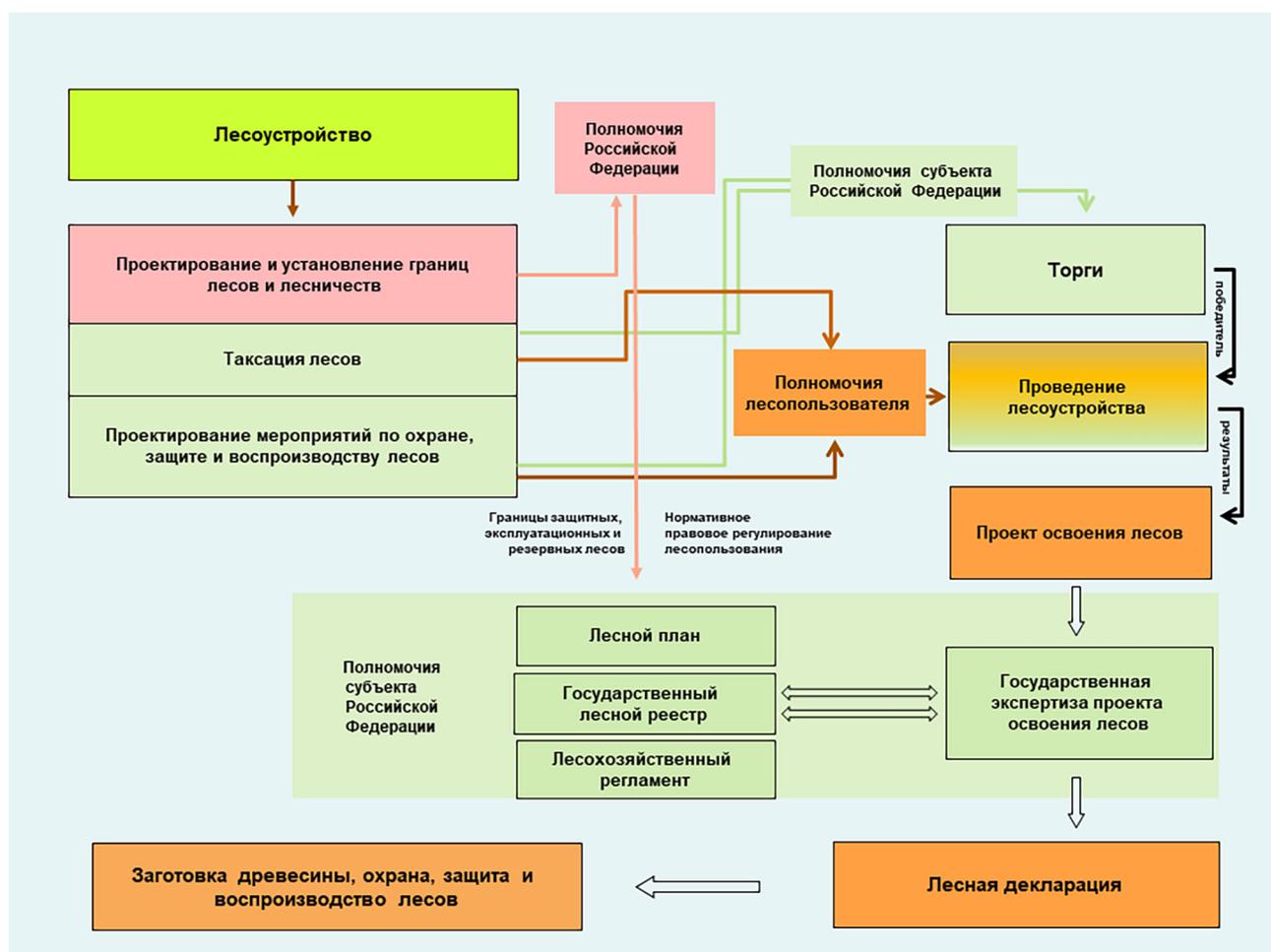


Рисунок 2. Схема организации лесопользования в условиях частного лесопользования (ЛК РФ в редакции до 2021 г.)

(бессрочного) пользования, получили права на проведение количественно-качественной оценки (таксации) используемых лесов и проектирование мероприятий по их использованию, охране и воспроизводству. Обладая полученной при проведении лесоустройства информацией и руководствуясь требованиями лесохозяйственного регламента, они получили возможность самостоятельно планировать и осуществлять свою хозяйственную деятельность на основании проекта освоения лесов, информируя об этом органы государственного управления лесами посредством подачи лесной декларации.

ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА УСЛУГ ЛЕСОУСТРОЙСТВА

На начальном этапе переход на новую модель управления лесами отрицательно сказался на объемах лесоустройства, которые сократились в 4–5 раз (2007 г. — 4.4 млн га, 2008 г. — 6.6 млн га). В числе главных причин стала передача субъектам Российской Федерации полномочий по проведению лесоустройства без их эффективного финансового обеспечения. Отсутствие финансирования объяснялось приоритетным направлением предусмотренных на проведение лесохозяйственных работ средств федерального бюджета на постановку границ лесничеств на государственный кадастровый учет и проведение государственной инвентаризации лесов.

Не представлялось возможным и финансирование мероприятий лесоустройства за счет средств региональных бюджетов вследствие наличия законодательных ограничений. В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса финансирование затрат лесного хозяйства ограничивалось средствами, предоставляемыми субъектам Российской Федерации в виде субвенций из федерального бюджета на осуществление полномочий в области лесных отношений.

Отсутствие государственного финансирования лесоустройства продолжалось вплоть до 2012 г., когда субъектам Российской Федерации были выделены первые с начала реформ средства из федерального бюджета на проведение лесоустройства в объеме 158.6 млн руб.

Таким образом, в первые годы реформирования лесоустройства его проведение обеспечивалось исключительно за счет средств лесопользователей, получивших право на проведение таксации лесов и проектирование мероприятий по их охране и воспроизводству. Однако объемы заказа мероприятий лесоустройства со стороны лиц, использующих леса, были незначительными, что объяснялось переходом на декларативное использование лесов, требующее разработки проектов освоения лесов и проведения их государственной экспертизы, что является затратным мероприятием (табл. 1).

Особая сложность проведенных реформ связана с отсутствием на рынке услуг необходимого количества исполните-

лей лесоустройства, так как практически все производственные мощности государственных лесоустроительных организаций были задействованы на кадастровых работах и проведении государственной инвентаризации лесов. Однако с формированием частных лесоустроительных организаций, ростом спроса на услуги лесоустройства со стороны лесопользователей и восстановлением бюджетного финансирования объемы лесоустройства стали возрастать (табл. 2).

Реакцией на растущий рынок лесоустроительных услуг стало формирование в стране коммерческого лесоустройства, призванного работать в интересах заказ-

чика-арендатора и максимально учитывать его интересы. Уже с 2012 г. частные лесоустроительные предприятия, стали успешно конкурировать с государственным лесоустройством. К 2020 г. в частном лесоустройстве работали около 1200 человек, которые выполняли более половины от общего объема лесоустройства в лесах Российской Федерации.

По данным сайта «Единая информационная система в сфере закупок» только в сфере государственного заказа на услуги лесоустройства с 2018 г. ежегодный объем лесотаксационных и проектных работ, выполняемых частными лесоустроительными организациями, превышал 20 млн га.

Таблица 1. Таксация лесов, проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов (полевые и камеральные работы)

Год	Всего объем, млн га	Расходы, млн руб.
2010	10.7	сведения отсутствуют
2011	13.3	473.7
2012	20.6	730.1
2013	32.2	1043.0
2014	19.0	1201.5
2015	13.7	826.2
2016	19.9	968.7
2017	16.2	880.3
2018	24.9	949.8
2019	12.3	538.4
2020	19.3	703.7
2021	11.1	1038.3

Таблица 2. Информация о проведении лесоустройства по заказу органов исполнительной власти субъектов РФ негосударственными лесоустроительными организациями в 2018–2022 гг.

Показатель	Ед. изм	2018	2019	2020	2021	2022
Количество частных лесоустроительных организаций, выигравших торги	ед.	29	22	30	23	12
Площадь выполненных работ	млн га	24.0	18.0	37.7	21.1	1.6
Стоимость выполненных работ	млрд руб.	1.3	1.3	2.6	1.3	0.6

Кроме того, в период с 2012 по 2021 гг. частными лесоустроительными организациями по заказу арендаторов лесных участков была произведена таксация лесов и проектирование лесохозяйственных мероприятий на площади 29.9 млн га на сумму 2184.7 млн руб. Для справки: в целях использования лесов для заготовки древесины заключено более 8 тыс. договоров аренды с возможным объемом заготовки древесины свыше 260 млн куб. м.

Немаловажно отметить, что стоимость единицы работ, выполняемых негосударственными лесоустроительными организациями, была значительно ниже стоимости аналогичных работ у государственных структур. Так, согласно результатам торгов на проведение лесоустройства, предложения частных исполнителей на рынке услуг лесоустройства были существенно ниже предложений ФГБУ «Рослесинфорг»: в 2019 г. на 27%, в 2020 г. на 17%.

Анализ представленных материалов демонстрирует сложное, длительное по времени, но состоявшееся реформирование организационной системы исполнения

лесоустройства, обеспечившее формирование в стране рынка услуг, связанных с проведением лесоустройства, что сняло проблему обеспечения лесоустройства в лесах, предоставленных в долгосрочное пользование, в которых заготавливалось более 2/3 от общего количества древесины.

КРИЗИС РЕФОРМ ЛЕСОУСТРОЙСТВА

Рыночные механизмы в чистом виде не обеспечивают решение стратегических задач организации рационального использования и охраны природных ресурсов. Лесное хозяйство с его специфическими особенностями относится к числу отраслей, наиболее остро ощущающих несовершенство рыночной экономики, ориентированной прежде всего на решение сиюминутных задач (Исаев, Коровин, 2013). Частные производители и рыночные процессы могут достигать общественного оптимального результата только при соблюдении строгих условий «идеальной» рыночной экономики. Эти условия никогда не соблюдаются полностью: в реально-

сти рыночные процессы всегда довольно несовершенны (Zhang, Pearse, 2011).

Сегодня ни одна отрасль не защищена от правонарушений и коррупции. Злоупотребления, связанные с назначением в рубку лесных насаждений, оказали серьезное влияние на формирование негативного отношения общества и власти к частному лесоустройству. Невозможно не признать, что на практике имели место случаи, когда исполнители лесоустройства за вознаграждение увеличивали размеры лесопользования в ценных лесных насаждениях, необоснованно назначали санитарные рубки и рубки ухода, а также минимизировали объемы лесохозяйственных и лесовосстановительных работ. Имели место случаи, когда классическое лесоустройство подменялось приiskом насаждений, пригодных к рубке. В отсутствие контроля за результатами лесоустройства завышались расчетные лесосеки по ценным породам, по заказу лесопользователей «оптимизировалась» возрастная структура насаждений, их состав и полнота. Все это происходило в целях получения дополнительной прибыли от эксплуатации лесов, а также получения необоснованных конкурентных преимуществ на лесных рынках.

В качестве примера можно привести результаты анализа 216 договоров аренды лесных участков, проведенного Министерством лесного хозяйства Приморского края в 2022 г. По его итогам было установлено, что в период с 2008 по 2022 гг. после

проведения лесоустройства по заказу лиц, использующих леса, размер разрешенного объема заготовки древесины по твердолиственному хозяйству значительно увеличивался, а нередко удваивался. По 51 договору аренды объем заготовки древесины ценных пород увеличился в пять и более раз. Во многих арендованных лесных участках за 15-летний период таксация лесов была проведена более четырех раз. При этом стоит отметить, что указанные факты имели место при проведении лесоустройства как частными исполнителями, так и государственными структурами.

Почему произошли эти нарушения? По мнению большинства экспертов, главной причиной стало формальное проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов, разработанных по заказу лиц, использующих леса. Ни Лесной кодекс, ни подзаконные нормативные акты, принятые в его развитие, не устанавливали требований проверки со стороны государственных органов управления лесами качества лесотаксационных и проектных работ. Лесоустроительной инструкцией не предусматривалась верификация сведений о лесах, полученных в ходе таксации лесов, перед внесением их в состав государственного лесного реестра. Принятые Минприроды России порядок разработки проектов освоения лесов и порядок государственной экспертизы проектов освоения лесов также не содержали указанных требований. Более того, вышеназванные нормативные акты по-

звояли использовать материалы лесной таксации для разработки арендаторами лесных участков проектов освоения лесов без включения их в государственный лесной реестр.

Наряду с этим, стали накапливаться проблемы и с качеством таксации лесов. Возросла доля площади лесных насаждений, в которых количественные и качественные характеристики лесов определялись с невысокой точностью. Так, если в период с 1990 по 2006 гг. таксация лесов наземным способом и способом сочетания наземной и дешифровочной таксации проводилась на 90% устраиваемой площади, то с 2007 года наземный способ стал применяться только на 22% устраиваемой площади, дешифровочный — на 3%, а способ актуализации — на 75% (Гиряев, 2017). Для справки: согласно лесоустроительной инструкции (2022) допустимая случайная ошибка определения средних запасов на 1 га при глазомерно-измерительном способе таксации составляет 15%, при дешифровочном способе и актуализации 30%.

Отечественный и зарубежный опыт приобретения на потребительском рынке общественно значимых услуг, к которым, несомненно, следует относить лесоустройство, указывает на необходимость установления контроля за соблюдением требований к участникам рынка и качеством предоставляемых услуг. Существует целый набор механизмов государственного регулирования, ограничивающих воз-

можные коррупционные проявления. Так, например, в соответствии с Федеральным законом «О кадастровой деятельности» от 24.07.2007 № 221-ФЗ специальным правом на осуществление кадастровой деятельности обладает физическое лицо (кадастровый инженер), являющееся членом саморегулируемой организации кадастровых инженеров. Обязательными условиями принятия физического лица в члены саморегулируемой организации кадастровых инженеров являются высшее образование по специальности, а также сдача теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности. В случае систематического допущения кадастровым инженером воспроизведенных в Едином государственном реестре недвижимости ошибок он исключается из саморегулируемой организации кадастровых инженеров и лишается права на профессию.

Аналогичная мера была бы целесообразной и при развитии частного лесоустройства. Предложения о необходимости введения квалификационных требований к лицам, выполняющим мероприятия лесоустройства и государственного реестра таких лиц, были изложены в резолюции научных дебатов «Лесоустройство и государственная инвентаризация лесов. Что нам нужно знать о лесах России?», проведенных Научным советом Российской академии наук по лесу 11 ноября 2015 г. (Резолюция..., 2019). По мнению научного сообщества, введе-

ние указанных требований позволило бы существенно повысить ответственность исполнителей лесоустройства за качество выполняемых работ и их достоверность. Наряду с установлением обязательного выборочного контроля за итоговыми материалами лесоустройства, проводимого частными лесостроительными организациями, это позволило бы защитить интересы собственника лесов (государства) не разрушая при этом сформировавшийся рынок услуг, связанных с проведением таксации лесов и проектированием мероприятий по их сохранению.

ВОЗВРАЩЕНИЕ В ПРОШЛОЕ

Для совершенствования лесоустройства это были бы очень необходимые и эффективные меры, однако ответом государства на «заказное» лесоустройство стала его монополизация и централизация на федеральном уровне. Принятый 2 июля 2021 г. Федеральный закон от «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что с 1 января 2022 г. мероприятия по лесоустройству в лесах, расположенных на землях лесного фонда, осуществляются федеральным государственным бюджетным учреждением, подведомственным Федеральному агентству лесного хозяйства, в соответствии с пла-

ном проведения лесоустройства (План..., 2022). По мнению разработчиков проекта указанного закона, это позволит эффективно использовать бюджетные средства, обеспечить модернизацию лесостроительных работ посредством применения перспективных технологий на основе использования современных материалов дистанционного зондирования Земли и программно-аппаратных комплексов нового поколения. Отчасти с этим можно согласиться — монополизация лесоустройства упрощает контроль за его проведением. Однако необходимо учитывать, что любая монополия неизбежно приводит к росту цен и падению качества оказываемых услуг, что в полном объеме подтвердилось правоприменительной практикой реализации введенных в области лесоустройства законодательных новаций.

Ссылка на международный опыт государственного лесоустройства в странах с развитым лесным комплексом не выдерживает критики. Его изучение показывает, что в странах с государственной собственностью на леса, действительно, встречается концепция государственного лесоустройства, например, в Германии, где основным исполнителем лесостроительных работ выступает специализированное лесостроительное предприятие, территориально подчиненное земельному лесному ведомству. Однако стоит отметить, что государственные лесные предприятия Германии (заказчики лесоустройства) выполняют весь комплекс лесохозяйственных и ле-

созаготовительных работ (Петров, 2015). В этом состоит главное отличие лесного хозяйства Германии от лесного хозяйства Российской Федерации, где государство сдает лесные участки в долгосрочное пользование предпринимательским структурам.

В Канаде, где также доминирует государственная собственность на леса, лесоустройство также выполняется частными исполнителями по заказу лиц, использующих леса. В соответствии с законодательством основных «лесных» провинций Канады, план лесохозяйственной деятельности на лесном участке (план управления) составляется квалифицированным исполнителем по заказу держателя лицензии на рубку государственного леса. Указанный план предоставляется в орган, выдавший указанную лицензию. В целях защиты от злоупотреблений на право проведения измерений и учета древесины в государственных лесах выдается соответствующая лицензия.

Таким образом, сформированная в Российской Федерации модель лесоустройства, хотя и имеет некоторое сходство с моделями стран с государственной собственностью на леса, коренным образом отличается от них главным признаком — в ней содержатся элементы директивного лесного планирования по отношению к частному бизнесу. В связи с чем современную систему отечественного лесоустройства следует считать уникальной для лесных отношений в условиях рыночной экономики.

Следует отметить, что внесенные в Лесной кодекс поправки, предусматривающие введение квалификационных требований к его исполнителям, а также введение государственного реестра инженеров лесоустройства не коррелируются с установлением государственной монополии на проведение лесоустройства. Очевидно, что с исключением мероприятий лесоустройства из сферы рыночных услуг указанные требования потеряли всякий смысл, так как деятельность государственного бюджетного учреждения, уполномоченного на проведение лесоустройства, определяется уставом, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области лесных отношений, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (Статья 9.1. Государственные..., 2023).

ИЗБЫТОЧНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Восстановление государственного лесоустройства никак не повлияло на систему государственного управления в области использования лесов, ранее введенную Лесным кодексом в 2006 г. для обеспечения баланса государственных и частных интересов при использовании лесов. В ее состав были введены лесохозяйственные регламенты лесничеств и проекты освоения лесов, появление которых в правовой конструкции организации лесопользования стало

ответом на разгосударствление системы лесоустройства. Указанные инструменты государственного управления обеспечивали сдерживание интересов бизнеса в максимальной прибыли от эксплуатации лесов и минимизации затрат на выполнение мероприятий, связанных с обеспечением охраны, защиты и воспроизводства лесов.

С возвращением государственного лесоустройства лесоустроительная документация, составленная государственным учреждением, получила статус нормативного до-

кумента, обязательного для исполнения, в связи с чем наличие в правовой конструкции организации лесопользования проекта освоения лесов, разрабатываемого лесопользователями, представляется излишним. На практике можно просто выполнять все назначения лесоустройства, не перенося их содержание в проект освоения лесов (рис. 3).

Аналогичное замечание относится и к лесохозяйственному регламенту лесничества. До возвращения государ-



Рисунок 3. Схема организации лесопользования при государственном лесоустройстве

ственного лесоустройства необходимость в наличии лесохозяйственного регламента обосновывалась участием в проведении мероприятий лесоустройства негосударственных организаций, до которых с его помощью доводились нормы и правила использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства применительно к конкретному лесному участку. Очевидно, что для государственного исполнителя лесоустройства документы, разрабатываемые и утверждаемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации не требуются. ФГБУ «Рослесинфорг», являясь подведомственным федеральному органу управления лесами учреждением, обладает необходимыми правовыми знаниями и способно самостоятельно обеспечивать соблюдение нормативно установленных требований при проведении таксации лесов и проектировании мероприятий по их сохранению.

Учитывая изложенное, следует сделать вывод о том, что в сложившейся правовой конструкции аренды лесов (постоянного (бессрочного) пользования) задачи проекта освоения лесов и лесохозяйственного регламента лесничества свелись к простому транслированию информации: в первом случае — требований лесоустройства, во втором — содержания федеральных и региональных нормативных правовых актов. С учетом высоких затрат, связанных с разработкой указанных документов, необоснованное дублирование механизмов государственного управления ведет к росту стоимости лесной продук-

ции и как следствие потере конкурентных преимуществ отечественных товаропроизводителей на мировых рынках.

Единственным исключением из указанного вывода является нахождение в составе лесохозяйственного регламента лесничества расчетной лесосеки (допустимый объем изъятия древесины). Однако при отнесении процедуры ее исчисления и утверждения к составу мероприятий лесоустройства наличие в системе государственного управления лесохозяйственного регламента теряет всякое обоснование. Это не сложно сделать, так как размер расчетной лесосеки определяется на основе установленных в методике исчисления размера расчетной лесосеки формул, переменными значениями которых являются таксационные показатели, определяемые при лесоустройстве.

ПЕРВЫЕ ИТОГИ МОНОПОЛИЗАЦИИ ЛЕСОУСТРОЙСТВА

25.04.2023 г. в Совете Федерации прошли парламентские слушания «Лесоустройство: актуальные проблемы и направления развития», на которых состоялось обсуждение первых итогов реализации Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 02.07.2021 № 304-ФЗ.

По результатам состоявшегося обсуждения Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию принято решение (№ 9/33 от 25.04.2023 г.), в котором отмечено, что с установлением единственного исполнителя лесоустройства и перестройкой рынка услуг, связанных с его проведением, произошло сокращение объемов лесотаксационных работ. В 2022 г. ФГБУ «Рослесинфорг» в рамках доведенного государственного задания провело таксацию лесов и проектирование мероприятий по сохранению лесов на площади 2,5 млн га, что значительно ниже ранее выполняемых объемов. Восстановление объемов лесоустройства до уровня в 25-26 млн га потребует значительного количества времени, необходимого ФГБУ «Рослесинфорг» для подготовки кадров, развития материальной и технологической базы учреждения.

Наряду с этим, участниками парламентских слушаний указано на повышение стоимости государственных лесоустроительных услуг вследствие отсутствия системы их рыночного ценообразования и государственного регулирования цен на его проведение. Так, если в 2021 г. затраты на проведение лесной таксации и проектирование мероприятий по сохранению лесов (полевые и камеральные работы) составляли 93,5 руб. за 1 га, то в 2022 г. — более 360 руб. Очевидно, что это стало следствием введения монопольного режима в условиях отсутствия госу-

дарственного регулирования ценообразования на услуги лесоустройства.

Сократились объемы частного лесоустройства. Частные лесоустроительные предприятия в выполнении мероприятий лесоустройства не участвовали, они не поддержали предложенную им модель ведения бизнеса, основанную на возможности государственного исполнителя лесоустройства заключать контракты с коммерческими организациями, имеющими в штате инженеров лесоустройства, прошедших государственную аттестацию таксаторов. Так, по данным сайта <https://zakupki.gov.ru>, в 2022–2023 гг. ФГБУ «Рослесинфорг» не был заключен ни один договор с негосударственными лесоустроительными организациями, которые перенаправили свою деятельность на проведение отвода и таксации лесосек, выращивание посадочного материала и выполнение других лесохозяйственных мероприятий по заказу лиц, использующих леса.

Стоит отметить, что действующая редакция Лесного кодекса РФ не допускает предоставление лесных участков для заготовки древесины, если таксация лесов (составная часть лесоустройства) в отношении соответствующего лесного участка проведена более десяти лет назад. Несмотря на это, план лесоустрой-

ства, утвержденный приказом Рослесхоза от 13.12.2022 № 1024, предусматривает выполнение таксации лесов и проектирование мероприятий по их сохранению (полевые и камеральные работы) на площади 14.36 млн га в 2023 г. и 12.7 млн га в 2024 г., что в два раза ниже существующей потребности лиц, использующих леса в целях заготовки древесины на основании договоров аренды и постоянного (бессрочного) пользования лесными участками. Отсутствие периодической таксации лесов ставит под угрозу деятельность лесозаготовительных и лесоперерабатывающих предприятий, у которых в ближайшей перспективе заканчиваются сроки действия проектов освоения лесов.

В этой связи принципиально важно принять меры к восстановлению рынка услуг лесоустройства для привлечения частных лесоустроительных предприятий, сотрудники которых прошли государственную аттестацию на право проведения лесоустройства, к проведению прежде всего лесотаксационных и проектных работ. Основой стратегического сотрудничества государства с частными лесоустроительными организациями должны стать долгосрочные контракты с ФГБУ «Рослесинфорг», информация о которых должна вноситься в план проведения лесоустройства.

Особое внимание следует обратить на необходимость создания условий для добросовестной конкуренции при планировании проведения лесоустройства. Включение в план лесоустройства лесных

участков, предоставленных в долгосрочное пользование одним заинтересованным лицам и предложение обеспечить проведение лесотаксационных работ за свой счет другим, создает дискриминационные условия, что является прямым нарушением норм Федерального закона «О защите конкуренции» (2006).

Также участники парламентских слушаний отметили особую важность оценки результатов хозяйственной деятельности (эффективности ведения лесного хозяйства) при проведении лесоустройства. Отсутствие указанных функций у лесоустройства не позволяет в полной мере проанализировать фактическую динамику лесов и снимает всякую ответственность за результаты хозяйствования как с государственных органов управления лесами, так и с арендаторов лесных участков.

ОБЪЕКТЫ ЛЕСОУСТРОЙСТВА

Согласно статье 67 Лесного кодекса лесоустройство проводится на землях: лесного фонда; обороны и безопасности, на которых расположены леса; населенных пунктов, на которых расположены леса; землях особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса. Все вместе это превышает 1 млрд га лесов. Объемы мероприятий лесоустройства установлены Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г. (Распоряжение..., 2021). В соответствии с ее стратегическим сценарием

предусматривается доведение к 2030 г. доли площади лесов, на которых проведена таксация лесов и в отношении которых осуществлено проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству в течение последних 10 лет, до 38.68% (443.01 млн га, или 44.3 млн га в год).

Нужны ли такие объемы лесоустройства и как они должны соотноситься с задачами государственной инвентаризации лесов? Этому вопросу необходимо уделить особое внимание.

Наличие информации о состоянии лесов, их характеристиках необходима в целях стратегического планирования и государственного управления лесами. Однако детальная информация о породном составе лесных насаждений, товарно-сортиментной структуре древостоев, их корневых запасах в настоящем и будущем требуется только для организации их использования и принятия инвестиционных решений в области лесопереработки. Именно это предназначение лесоустройства определяет основоположник отечественного лесоустройства профессор А. Ф. Рудзкий. В своем труде «Руководство к устройству русских лесов» (1888) он представляет лесоустройство как важнейший инструмент доходного хозяйствования в лесу: «...хозяйство в сколько-нибудь обширной даче не может быть с уверенностью ведено без предварительного составления плана хозяйства, называемого обыкновенно устройством леса или лесоустройством...».

Аналогичных взглядов придерживается и современная лесная наука. Лесоустройство должно повторяться с периодичностью 10 лет и быть ограничено «зоной лесоустройства», где ведется активная хозяйственная деятельность. На остальной площади «в зоне лесоинвентаризации» можно ограничиться дистанционными методами учета лесов, используя многосторонний мониторинг (Моисеев, 2017).

Действующее лесное законодательство разделяет лесоустройство и государственную инвентаризацию лесов. Первое обеспечивает информационное сопровождение организации использования и воспроизводства лесов, вторая — информацией о состоянии лесов для эффективного государственного управления, а также оценочными средствами достижения целей устойчивого управления лесами. В отличие от лесоустройства, государственная инвентаризация лесов относится к функциям государства и ее проведение обеспечивается исключительно органами государственной власти. Меры пожарной и санитарной безопасности в лесах, не охваченных лесоустройством, реализуются на основании лесных планов субъектов Российской Федерации, а также посредством реализации планов тушения лесных пожаров и проведения защитных мероприятий, назначенных по результатам мониторинга пожарной опасности в лесах государственного лесопатологического мониторинга.

Учитывая изложенное, объемы необходимого лесоустройства должны определяться не площадью лесов России, а площадью лесных участков, вовлекаемых в хозяйственное использование. То есть главные и наиболее затратные мероприятия лесоустройства, такие как таксация лесов и проектирование мероприятий по их воспроизводству, должны проводиться в границах лесных участков, предоставленных юридическим и физическим лицам в долгосрочное пользование в целях освоения лесов, а также лесных участков, в границах которых предусматривается осуществление заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, заготовки древесины субъектами малого и среднего предпринимательства, а также для удовлетворения собственных нужд граждан в древесине для отопления, возведения и ремонта строений.

Исходя из указанных потребностей экономики и населения, опираясь на данные о фактическом освоении лесов и планы его развития, можно провести предварительные расчеты потребности в мероприятиях лесоустройства в целях его планирования. Анализ территориального размещения лесозаготовок показывает, что в настоящее время заготовка древесины проводится на площади, не превышающей 220–230 млн га, включая 171.14 млн га лесов, предоставленных в аренду в целях заготовки древесины

(Форма № 6-ОИП, 2021). Рост объемов заготовки древесины в соответствии со Стратегией развития лесного комплекса до 2030 г. (Распоряжение..., 2021) должен составить 42.6 млн куб. м (базисный сценарий 261.78 млн куб. м в 2030 г.).

Таким образом, ежегодные объемы таксации лесов и проектирования мероприятий по их охране и воспроизводству с учетом реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов на новых территориях не должны превышать 26–27 млн га. В случае успешного решения задач по интенсификации лесопользования и воспроизводства лесов, то есть с увеличением съема древесины с единицы площади лесов за счет повышения их продуктивности, указанные значения еще более снизятся.

Получение информации о лесах на остальных территориях должно относиться к задачам государственной инвентаризации лесов, проводимой Федеральным агентством лесного хозяйства с периодичностью 10 лет.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Состоявшийся выбор в пользу установления государственной монополии на лесоустройство оправдывается тем, что законодатель действует в интересах сохранения лесов, обеспечения их эффективного и неистощительного использования. Вместе с тем введение любой монополии, в том числе и государственной, нуждается

в правовом регулировании в целях обеспечения сбалансированности интересов субъекта монополии с интересами потребителей ее услуг.

В этой связи можно предложить следующие рекомендации:

- обеспечить равный доступ лиц, использующих леса, к источникам государственного финансирования лесостроительства в границах лесных участков, предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование;

- обеспечить государственное регулирование цен на проведение мероприятий лесостроительства федеральным государственным бюджетным учреждением;

- наделить органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные Российской Федерацией полномочия в области лесных отношений, полномочиями заказчика мероприятий лесостроительства;

- обеспечить 10-летнее государственное планирование лесостроительства и заключение Федеральным агентством лесного хозяйства долгосрочных контрактов на проведение лесостроительства с частными организациями, имеющими право на осуществление мероприятий по лесостроительству;

- ограничить территорию проведения лесостроительства лесными участками, вовлеченными (вовлекаемыми) в хозяй-

ственную деятельность (лесные участки, предоставленные в долгосрочное пользование для заготовки древесины, а также обеспечивающие потребности населения в древесине, государственные или муниципальные нужды, развитие малого и среднего предпринимательства);

- обеспечить унификацию показателей количественно-качественной оценки лесов, определяемых при проведении государственной инвентаризации лесов, с информационными данными лесостроительства;

- отнести к задачам лесостроительства установление расчетной лесосеки (допустимого ежегодного объема изъятия древесины) в границах лесничеств, а также лесных участков, предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование;

- отнести к задачам лесостроительства оценку результатов ведения лесного хозяйства лицами, использующими леса на основании договоров аренды и договоров постоянного (бессрочного) пользования лесными участками;

- исключить необоснованное дублирование инструментов государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов с установлением возможности подачи лесопользователями лесной декларации в соответствии с лесостроительной документацией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гиряев М. Д.* Теоретические основы лесоустройства и современное лесное законодательство // Лесохозяйственная информация. 2017. № 2. С. 5–15.
- Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения 10 июня 2023 г.).
- Исаев А. С., Коровин Г. Н.* Лесная политика и законодательное обеспечение // Лесной вестник, 2013. № 4. С. 15–24.
- Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006. № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018). URL: <https://inlnk.ru/p001Pj> (дата обращения 17 мая 2023 г.).
- Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 N 22-ФЗ (ред. от 24.07.2007). URL: <http://clck.ru/36ngyg> (дата обращения 12 июня 2023 г.).
- Лесоустроительная инструкция / Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 05.08.2022 № 510. URL: <clck.ru/36nhRB> (дата обращения 10 июня 2023 г.).
- Моисеев Н. А.* Лесоустройство: прошлое, настоящее и будущее // Известия высших учебных заведений. Лесной журнал. 2017. № 3. С. 9–21.
- Петров В. Н.* Система государственного и муниципального управления лесами Германии // ЛесПромИнформ. 2015. № 6. URL: <clck.ru/36nhps> (дата обращения 10 июня 2023 г.).
- Писаренко А. И., Страхов В. В.* Лесное хозяйство России: от использова-
- ния — к управлению. М.: Юриспруденция, 2004. 320 с.
- План проведения лесоустройства на 2023–2024 годы / Приказ Федерального агентства лесного хозяйства № 1024 от 13.12.2022 г. URL: <https://base.garant.ru/405951913/> (дата обращения 13 июня 2023 г.).
- Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» от 11.02.2021 г. № 312-р. URL: <https://inlnk.ru/LAAVNO> (дата обращения 12 июня 2023 г.).
- Резолюция научных дебатов «Лесоустройство и государственная инвентаризация лесов. Что нам нужно знать о лесах России?» М.: Цифровичок, 2019. С. 15–25.
- Решение Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию «Лесоустройство: актуальные проблемы и направления развития» № 9/33 от 25.04.2023 г. URL: <clck.ru/34dpW> (дата обращения 13 июня 2023 г.).
- Рудзкий А. Ф.* Руководство к устройству русских лесов. СПб: типо-лит. Муллер и Богельман, 1888. 574 с.
- Статья 9.1. Государственные, муниципальные учреждения. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «О некоммерческих организациях». URL: <https://clck.ru/36ni5L> (дата обращения 11 июня 2023 г.).

- Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 N 135-ФЗ. URL: [https:// https://clck.ru/32GW32](https://clck.ru/32GW32) (дата обращения 16 июня 2023 г.).
- Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24.07.2007 N 221-ФЗ. URL: <https://clck.ru/34VtGG> (дата обращения 16 июня 2023 г.).
- Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 02.07.2021 N 304-ФЗ. URL: <https://clck.ru/36ninq> (дата обращения 10 июня 2023 г.).
- Форма N 6-ОИП (полугодовая) «Сведения об использовании лесных участков, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) и безвозмездное пользование» 01.01.2021 / Приложение 6 к приказу Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 28 декабря 2015 г. N 565. URL: <https://clck.ru/36niPw> (дата обращения 10 июня 2023 г.).
- Zhang D., Pearse P. H.* Forest Economics. UBC Press, 2011. 390 p.
- REFERENCES**
- Edinaya informacionnaya sistema v sfere zakupok (Unified information system in the field of procurement), URL: <https://zakupki.gov.ru> (2023, 10 June).
- Federal'nyj zakon «O kadastrovoj deyatel'nosti» (Federal Law “On Cadastral Activities”) Jule 24, 2007 N 221-FZ, URL: <https://clck.ru/34VtGG> (2023, 16 June).
- Federal'nyj zakon “O vnesenii izmenenij v Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii” (Federal Law “On Amendments to the Forest Code of the Russian Federation”) i stat'i 14 i 16 Federal'nogo zakona “Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii” (Federal Law “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation”) Jule 02, 2021 N 304-FZ, URL: <https://clck.ru/36ninq> (2023, 10 June).
- Federal'nyj zakon “O zashchite konkurencii” (Federal Law “On protection of competition”) Jule 26, 2006 N 135-FZ, URL: <https:// https://clck.ru/32GW32> (2023, 16 June).
- Forma N 6-ОИП (polugodovaya) “Svedeniya ob ispol'zovanii lesnyh uchastkov, predostavlennyh v arendu, postoyannoe (bessrochnoe) i bezvozmezdnoe pol'zovanie” (“Information on the use of forest areas provided for lease, permanent (indefinite) and free use”) 01.01.2021, Prilozhenie 6 k prikazu Ministerstva prirodnyh resursov i ekologii RF, December 28, 2015 N 565, URL: <https://clck.ru/36niPw> (2023, 10 June).
- Giryayev M. D., Teoreticheskie osnovy lesoustrojstva i sovremennoe lesnoe zakonodatel'stvo (Theoretical foundations of forest management and modern

- forest legislation), *Lesohozyajstvennaya informaciya*, 2017, No 2, pp. 5–15.
- Isaev A. S., Korovin G. N., Lesnaya politika i zakonodatel'noe obespechenie (Forest policy and legislative support), *Forestry bulletin*, 2013, No 4, pp. 15–24.
- Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii (Forest code of the Russian Federation), No 22-FZ of July 24, 1997, URL: <http://clck.ru/36ngyg> (2023, 12 June).
- Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii (Forest code of the Russian Federation), No 200-FZ of December 4, 2006, URL: <https://inlnk.ru/n001Pj> (2023, 17 May).
- Lesoustroitel'naya instrukciya (Forest management instructions), Prikaz Ministerstva prirodnyh resursov i ekologii Rossijskoj Federacii 2022, 05 August No 510. URL: clck.ru/36nhRB (2023, 10 June).
- Moiseev N. A., Lesoustrojstvo: proshloe, nastoyashchee i budushchee (Forest management: past, present and future), *Lesnoj zhurnal*, 2017, No 3, pp. 9–21.
- Petrov V. N., *Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya lesami Germanii* (System of state and municipal forest management in Germany), *LesPromInform*, 2015, No 6, URL: clck.ru/36nhps (2023, 10 June).
- Pisarenko A. I., Strahov V. V., *Lesnoe hozyajstvo Rossii: ot ispol'zovaniya — k upravleniyu* (Forestry in Russia: from use to management), Moscow: Yurisprudenciya, 2004, 320 p.
- Plan provedeniya lesoustrojstva na 2023–2024 gody (Forest management plan for 2023–2024), *Prikaz Federal'nogo agentstva lesnogo hozyajstva No 1024*, December 13, 2022, URL: <https://base.garant.ru/405951913/> (2023, 13 June).
- Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ob utverzhdenii strategii razvitiya lesnogo kompleksa Rossijskoj Federacii do 2030 goda» (Order of the Government of the Russian Federation “On approval of the strategy of the forest complex development of the Russian Federation for period up to 2030»), 2021, 11 February No 312-r, URL: <https://inlnk.ru/LAAVNO> (2023, 12 June).
- Reshenie Komiteta Soveta Federacii po agrarno-prodovol'stvennoj politike i prirodopol'zovaniyu (Decision of the Federation Council Committee on Agricultural and Food Policy and Environmental Management) “*Lesoustrojstvo: aktual'nye problemy i napravleniya razvitiya*” No 9/33, April 25, 2023, URL: clck.ru/34dpW (2023, 13 June).
- Rezolyuciya nauchnyh debatov “*Lesoustrojstvo i gosudarstvennaya inventarizaciya lesov. Chto nam nuzhno znat' o lesah Rossii?*” (“Forest management and state forest inventory. What do we need to know about Russian forests?”), Moscow: Cifrovichok, 2019, pp. 15–25.
- Rudzkij A. F., *Rukovodstvo k ustrojstvu russkih lesov* (Guide to the construction of Russian forests), Saint Petersburg, 1888, 574 p.
- Stat'ya 9.1., Gosudarstvennye, municipal'nye uchrezhdeniya, Federal'nyj zakon, Jaunuary 12, 1996 N 7-FZ (red. June 31, 2023)

“O nekommercheskih organizatsiyah” Zhang D., Pearse P. H., *Forest economics*, UBC
(About non-profit organizations), URL: Press, 2011, 390 p. DOI: 10.31509/2658-
<https://clck.ru/36ni5L> (2023, 11 June). 607x-202362-129

FORESTRY MONOPOLIZATION: A STEP FORWARD OR A STEP BACK?

Yu. N. Gagarin

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

E-mail: j.gagarin@list.ru

Received: 05.06.2023

Revised: 22.06.2023

Accepted: 23.06.2023

The article contains a summary of the first results of the forest management reform conducted in accordance with the Federal Law “On Amendments to the Forestry Code of the Russian Federation” and Articles 14 and 16 of the Federal Law “On General Principles of Implementation of Local Self-Government in the Russian Federation” dated 02 July 2021 No 304-FZ. The scope of application of said law covers changes in the procedure for forest management activities, the establishment of qualification requirements and the procedure for certifying forest management experts, as well as the planning of forest management with reference to the existing and planned development of forests and areas of such development. The article includes a review of recent activities and stages of the forest management reform, an assessment of the impact of the monopoly state of forest management on the quantities and prices of the forest taxation services market, as well as the quality of forest management activities. The article also includes discussion on the aspects of state planning in the field of forest use, conservation, protection and reproduction, taking into consideration the forest planning documentation being granted the status of a binding regulatory document. The article covers the materials of the parliamentary hearings titled “Forest Management: Current Problems and Trends”, held in the Federation Council on 25 April 2023. It includes considerations on potential improvement of legal regulation in the field of forest management.

Key words: *forestry legislation, forest management reform, service market, monopoly, administrative regulation, forest management regulations of forestry, forest development project, forest use declaration*

Рецензент: д. г. н., профессор Алексеев А. С.