

DOI 10.24419/LHI.2304-3083.2020.2.01  
УДК 349:630.9

## О концептуальных подходах к новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации

**А.А. Мартынюк**

*Всероссийский научно-исследовательский институт  
лесоводства и механизации лесного хозяйства,  
директор, член-корреспондент РАН, доктор сельскохозяйственных наук,  
г. Пушкино, Московская об., Российская Федерация,  
vniilm\_martinuk@mail.ru*

*Анализируются проблемные вопросы действующего лесного законодательства, затрагивающие права собственности на леса, деление лесов по целевому назначению, районирование лесов, государственное управление лесами и лесным хозяйством, организацию использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, осуществление лесоучетных работ, федерального государственного лесного надзора и лесной охраны, формирование экономических механизмов ведения лесного хозяйства.*

*Даны концептуальные предложения по изменению Лесного кодекса Российской Федерации в части указанных направлений.*

**Ключевые слова:** *Лесной кодекс, концептуальный подход, собственность на леса, государственное управление лесами, целевое назначение лесов, районирование лесов, лесоучетные работы, лесоустройство, право пользования лесными участками, аренда лесных участков, использование лесов, охрана и защита лесов, воспроизводство лесов, экономические механизмы лесного хозяйства.*

Для ссылок: DOI 10.24419/LHI.2304-3083.2020.2.01.

Мартынюк, А.А. **О концептуальных подходах к новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации** [Электронный ресурс] / А.А. Мартынюк. – DOI 10.24419/LHI.2304-3083.2020.2.01. – Текст : электронный // Лесхоз. информ. : электрон. сетевой журн. – 2020. – № 2. – С. 5–24. URL: <http://lhi.vniilm.ru/>

**В** Российской Федерации лесные отношения регулируются Лесным кодексом Российской Федерации (принят Государственной Думой 08.11.2006, одобрен Советом Федерации 24.11.2006, подписан Президентом Российской Федерации 04.12.2006), который введен в действие Федеральным законом № 201-ФЗ от 04.12.2006 «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» с 01.01.2007. Принятие Кодекса было обусловлено сложившимися в ходе развития рыночных отношений тенденциями административной реформы системы государственного управления, преобразований в бюджетно-финансовой сфере, разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

С введением Лесного кодекса РФ в действие связаны существенные трансформации лесных отношений в стране, которые привели к смене традиционной вертикали управления лесами как государственной собственностью на более сложную систему, в которой сочетаются предусмотренные Конституцией Российской Федерации принципы делегирования полномочий и вопросы двойного ведения в сфере лесных отношений. Была реализована передача значительной части функций Российской Федерации в области лесных отношений субъектам Федерации, внесены изменения в порядок деления лесов по целевому назначению, расширен перечень видов использования лесов и установлен заявительный характер его осуществления на основе лесных деклараций вместо существовавшего ранее разрешительного принципа по лесорубочным (лесным) билетам. В качестве доминирующей формы использования лесов подтверждена аренда лесных участков. Введен институт приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов [1].

Вместе с тем реформирование, понизив уровень государственного управления организацией использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, привело к снижению эффективности лесного хозяйства, ухудшению состояния лесов, научно-технического и кадрового потенциала отрасли. Не удалось полностью раскрыть и потенциальные возможности института аренды,

а приоритетные инвестиционные проекты не стали инструментом оживления лесопромышленного производства. Переход на новую модель лесных отношений не улучшил ситуацию с незаконными рубками и нелегальным оборотом древесины, что потребовало дополнительного регулирования, результатом которого стало создание Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС).

Большинство регионов не смогло добиться прорывного повышения качества лесовосстановления и обеспечить необходимые объемы выращивания посадочного материала лесных пород с улучшенными наследственными свойствами. В целом ряде случаев не преодолены тенденции гибели лесов по причине лесных пожаров и распространения вредных организмов. Разобщенность и несистемность действий органов государственной власти субъектов Федерации не обеспечивают необходимую эффективность профилактических и ликвидационных мероприятий, что требует регулярного вмешательства федерального центра.

Кроме того, появились новые вызовы и угрозы регионального и глобального характера, связанные, в первую очередь, с изменением климата. На фоне аномальных метеорологических явлений происходят существенные нежелательные сдвиги в структуре и динамике лесов: увеличение частоты природных пожаров, смещение границ географических зон, распространение опасных болезней и вредителей лесов на новые территории [2].

В этой связи возрастают требования к качеству мероприятий по сохранению лесов, их биологического разнообразия, повышению устойчивости и продуктивности насаждений, снижению уровня нарушений лесного законодательства и ущерба лесам от воздействия неблагоприятных факторов. Усиливается значение государственного управления лесами, их использования, охраны, защиты и воспроизводства, способного путем комплексных системных мероприятий обеспечить повышение социально-экономической и экологической роли лесов страны, улучшение

качества жизни граждан, чье благополучие зависит от лесов, а также устойчивое развитие лесных территорий.

Проведенный нами анализ показывает, что практика работы лесного хозяйства в условиях действующего Кодекса потребовала неоднократной корректировки его норм, что привело к значительной переработке начальной редакции. По состоянию на конец 2019 г. в Лесной кодекс РФ было внесено 550 поправок (47 федеральных законов) по различным сферам регулирования лесных отношений и свыше 70 поправок (28 федеральных законов) в Федеральный закон № 201-ФЗ от 04.12.2006 «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Максимальное количество поправок было внесено в главу 9, регулиующую полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области лесных отношений, а также в статьи глав, относящихся к использованию лесов, охране лесов от пожаров, предоставлению лесных участков в пользование, организации и проведению торгов на право заключения договоров аренды лесного участка либо договора купли-продажи лесных насаждений, осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), управлению в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения.

После такой корректировки Кодекс как законодательный акт утратил стройность и даже логичность. В нем появились дополнительные главы и статьи разделов, которые зачастую не связаны с ними по смыслу; содержится много отсылочных норм; наблюдаются терминологические неточности; некоторые нормативные требования (например, отчеты об использовании лесов, об охране лесов, о защите лесов, о воспроизводстве лесов и лесоразведении; ограничение пребывания граждан в лесах) повторяются в разных главах, посвященных различным сферам регулирования, хотя их смысловое содержание остается практически без изменений.

Несмотря на то что многочисленные поправки к действующему Кодексу позволили сформировать достаточную систему норм по

большинству направлений (особенно технологического характера), в нем не только остались пробелы, но и возникли новые вопросы, требующие законодательного решения. Необходима корректировка практически всех структурных единиц Кодекса, прежде всего относящихся к правам собственности на леса, делению лесов по целевому назначению, их районированию, государственному управлению лесами и лесным хозяйством, организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, осуществлению лесочетных работ, федерального государственного лесного надзора и лесной охраны, формированию экономических механизмов ведения лесного хозяйства. Нуждается в уточнении норма, устанавливающая состав субъектов лесных отношений; требуется конкретизировать территориальную сферу, на которую распространяется лесное законодательство.

В целях проработки концептуальных подходов к новой редакции Лесного кодекса РФ нами проведен анализ наиболее важных его направлений.

**Право собственности на леса.** Согласно статье 8 ЛК РФ, лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством, что однозначно подчеркивает его главенство в установлении правового статуса лесного участка. Данные положения дополняются нормой статьи 3 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», предусматривающей, что земли лесного фонда находятся в федеральной собственности [3]. Указанные нормы не корректировались на протяжении всего периода действия Лесного кодекса, с 2007 г., несмотря на то что произошли определенные изменения в состоянии данного вопроса и его понимания в среде профессионального сообщества.

К настоящему времени сформировалось несколько форм собственности на леса, расположенных на землях разных категорий: государственная собственность, включающая собственность

Российской Федерации и субъектов Федерации, а также муниципальная собственность на лесные участки. Несомненно, что вопросы прав собственности на леса имеют прежде всего политическую окраску. Это проявилось еще в период принятия Кодекса, когда Президент Российской Федерации «посчитал нецелесообразным кардинально менять правовое регулирование вопросов лесной собственности» [4], оставив, таким образом, леса на землях лесного фонда в федеральной собственности. Острота дискуссий по данному вопросу в последующем несколько снизилась, так как был достигнут определенный консенсус между органами государственной власти, гражданским обществом и представителями лесного бизнеса, нашедший отражение в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, определивших в качестве одного из принципов на перспективу сохранение лесов в федеральной собственности [5].

Вместе с тем де-факто на землях сельскохозяйственного назначения, заросших лесной растительностью и находящихся в собственности юридических лиц либо граждан, частная собственность уже существует. Формальное признание ее пока затягивается, что отчасти связано с отсутствием общепризнанного определения понятия «лес», хотя на уровне руководства обсуждается вопрос о возможности использования земель сельскохозяйственного назначения для ведения лесного хозяйства [6]. Кроме того, представители крупного лесопромышленного бизнеса в последние годы неоднократно заявляли, что приватизация арендованных лесов позволит повысить уровень лесопользования и эффективность их использования [7].

В то же время представляется целесообразным, во избежание конфликта правовых режимов земель и расположенных на них природных объектов, а также возможной социальной напряженности, при совершенствовании Кодекса сохранить федеральную собственность на земли лесного фонда. При этом должна быть создана, по аналогии с Лесным кодексом РФ 1997 г.,

возможность передачи части земель лесного фонда из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации, что позволит более полно учитывать социально-экономические интересы регионов и создавать необходимые условия для их развития.

Однако учитывая тенденции зарастания лесной растительностью земель сельскохозяйственного назначения, потребуются введение норм, относящихся возникшие на них леса к частным лесам с последующим регулированием лесного хозяйства. В отношении таких лесов должна быть создана, в увязке с правами собственности на земельные участки, система хозяйствования, обеспечивающая социально-экономическое развитие сельских территорий, создание и поддержание связанных с лесным хозяйством рабочих мест, обеспечение пожарной и санитарной безопасности таких лесов.

#### **Деление лесов по целевому назначению.**

Данному вопросу уделялось ключевое внимание в лесном законодательстве на разных этапах развития лесных отношений, поскольку на его основе устанавливался правовой режим и технологические требования к ведению лесного хозяйства и использованию лесов в зависимости от их народнохозяйственного значения. Действующим Кодексом взамен деления лесов на группы земли лесного фонда разделены в зависимости от выполняемых функций на защитные, эксплуатационные и резервные леса. При этом, если понятия «защитные» и «эксплуатационные» леса существовали прежде, то понятие «резервные леса» можно считать относительно новым, хотя и раньше в составе лесов третьей группы имелась часть лесов, которые не осваивались в промышленном отношении на текущий момент. Сегодня леса, отнесенные к «резервным», занимая около 23% площади в составе земель лесного фонда, выполняют, наравне с экономическими и социальными функциями местного значения, важные глобальные и региональные защитные функции, то есть, по существу, являются не совсем резервными.

В отношении существующих подходов к делению лесов по целевому назначению, особенно к дифференциации защитных лесов, в настоящее

время существует несколько разнонаправленных, однако во многом взаимосвязанных мнений. Во-первых, это стремление к увеличению площади защитных лесов в ущерб эксплуатационным. Во-вторых – с одной стороны, предлагается сократить категории защитности путем укрупнения, с учетом сходства выполняемых функций и правового режима ведения лесного хозяйства, а с другой – увеличить их путем введения дополнительных категорий защитности, например, лесов высокой природоохранной ценности, малонарушенных лесных территорий, климатозащитных лесов [8, 9].

В новой редакции Кодекса целесообразно в целом сохранить действующее деление лесов по целевому назначению, скорректировав количество категорий защитных лесов (в частности, среди ценных лесов; лесов, выделяемых в пределах одного водного объекта), а также предусмотреть дифференциацию эксплуатационных лесов в зависимости от интенсивности их освоения (например, леса с интенсивным ведением лесного хозяйства, леса с экстенсивным/традиционным ведением лесного хозяйства).

Целесообразно пересмотреть состав резервных лесов, трансформируя его с учетом фактически выполняемых ими функций: часть территории можно отнести к защитным лесам, часть – к эксплуатационным лесам (как подкатегория – резервные эксплуатационные леса); остальные площади резервных лесов, расположенных на удаленных и труднодоступных территориях, – к лесам удаленных территорий.

Обязательными нормами Кодекса должны стать критерии и порядок отнесения лесов к видам целевого назначения, категориям защитных лесов, а также порядок выделения особо защитных участков лесов.

**Районирование и зонирование лесов.** В системе лесных отношений на законодательном уровне действующим Лесным кодексом РФ районирование лесов введено впервые (статья 15); предыдущее лесное законодательство на таком уровне вопросы районирования лесов не затрагивало. На протяжении периода реализации Кодекса изменения в данную статью не вносились,

что, по-видимому, свидетельствует о правильных подходах при установлении ее норм.

Вместе с тем заложенная в районирование одноуровневая (без дробного деления) система установления лесных районов [10] не обладает требуемой гибкостью для осуществления эффективного нормативного обеспечения лесного хозяйства. Логичным видится выделение в составе лесных районов более мелких таксонов – подрайонов, что позволит точнее учитывать лесорастительные особенности территории при организации защиты и охраны лесов [11].

Кроме того, Кодекс должен предусматривать нормы, позволяющие регулировать вопросы зонирования лесов для различных целей их использования, охраны, защиты и воспроизводства. Так, обеспечение более точного определения платы за использование лесных ресурсов потребует введения лесоэкономического (лесотаксового) зонирования (районирования). В целях уточнения размера пользования лесом, а также обоснования интенсивности использования лесов целесообразно, с учетом деления их по целевому назначению, разработать зонирование лесов по их доступности [12].

Более детальные виды зонирования требуются для повышения эффективности лесочетных работ и лесоустройства (лесоустроительное зонирование, ориентированное на гармонизацию лесоустройства и ГИЛ; лесотаксационное зонирование, регулирующее методы, способы и точность таксации лесов, применяемые лесотаксационные нормативы и справочники) [13, 14]. Актуально усовершенствование лесопожарного зонирования, а также создание общедолевого лесозащитного зонирования, обеспечивающего возможность оценки угрозы и долгосрочного планирования лесозащитных мероприятий в масштабах страны.

**Государственное управление лесами и лесным хозяйством.** Регулирование данного направления, особенно в части полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области лесных отношений, является ключевым вопросом лесного законодательства. Как показало время, механизм передачи

полномочий Российской Федерации регионам оказался малоэффективным, создал разрывы в управлении лесами и стал одной из главных причин кризисных явлений в развитии лесного комплекса. Его реализация привела к концентрации на уровне субъектов Российской Федерации одновременно функций владения, распорядительных, хозяйственных и контрольно-надзорных функций в области лесных отношений, что заметно снизило качество государственного управления лесным хозяйством. Различия организационно-правовых форм и подчиненности управленческих структур в субъектах Федерации, затрудняя координацию лесохозяйственной деятельности со стороны федерального центра и реализацию единых подходов лесопользования и взаимодействия с лесным бизнесом, не обеспечивают необходимых условий для эффективного управления лесной отраслью. Кроме того, существующая система делегирования не позволяет в достаточной мере контролировать исполнение переданных полномочий.

В этой связи целесообразно законодательно обеспечить оптимальное сочетание федерализма и централизации в лесных отношениях путем перераспределения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, ориентируя регионы на выполнение хозяйственных функций [15]. Такие действия должны проводиться с учетом природно-экономических особенностей территорий, включающих характеристики лесов (доля земель лесного фонда, лесистость, деление лесов по целевому назначению и т.п.), показатели лесного хозяйства и лесной промышленности. На основе этих показателей, возможно, потребуется разработать специализированное зонирование лесов и типовые модели государственного управления лесами как государственным имуществом, увязанные с принципами организации и управления лесным комплексом в целом.

В отдаленной перспективе при сохранении государственной собственности на земли лесного фонда, по всей вероятности, необходимо с учетом складывающейся социально-экономической ситуации в стране и на основе возможных сценариев развития отрасли ориентироваться на поэтапный переход от института переданных

полномочий к разделению их на собственные полномочия регионов и полномочия Российской Федерации. Передача части земель в собственность субъекта Федерации будет мотивировать регионы к более рациональному использованию и эффективному воспроизводству лесов, а также способствовать повышению ответственности региональных властей за развитие лесной отрасли.

Предполагаемая передача части лесов, расположенных на землях лесного фонда, в региональную собственность должна происходить добровольно, на основе соглашений между Федерацией и субъектами Федерации с учетом сложившегося отнесения регионов к «многолесным» либо «малолесным» территориям. Для «малолесных» территорий, характеризующихся низкой лесистостью, высокой долей защитных лесов и отсутствием весомых доходов от использования лесов, приоритетом должна остаться федеральная собственность на земли лесного фонда и, соответственно, централизованное лесопользование со стороны Федерации.

Важнейшую роль в управлении лесным хозяйством играют **лесничества** – низовые звенья лесопользования на выделенной территории лесов. Действующее законодательство признает лесничества, созданные взамен и на территории бывших лесхозов, основной территориальной единицей управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.

В период реализации Кодекса 2006 г. состав требований в отношении лесничеств, принципы определения их границ, порядок их создания и упразднения неоднократно менялись. Федеральным законом от 29.12.2010 № 442-ФЗ организационно-управленческие действия в отношении лесничеств (установление расчетной лесосеки, проведение лесоустройства, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, ведение государственного лесного реестра) были детализированы, однако эти нормы нельзя признать достаточными (например, отсутствует разработка плана ведения лесного хозяйства на территории лесничества).

Разные подходы субъектов Федерации к организации деятельности по осуществлению

переданных полномочий стали одной из основных причин различий организационно-правовых форм и функциональных полномочий лесничеств в регионах. Анализ работы данного института лесоуправления за период реализации действующего Кодекса показывает, что и в пределах земель лесного фонда, и в лесах, расположенных на землях иных категорий, не удалось сохранить требуемую профессиональную компетенцию специалистов лесничеств, особенно участковых лесничеств. В большинстве случаев лесничества ориентированы на выполнение инспекторских функций, а не на лесоуправление и организацию ведения лесного хозяйства на закрепленной территории. Ухудшилась их материально-техническая оснащенность, уровень социальной защиты работников. Не каждый лесничий стал достойным представителем собственника лесов и эффективным государственным управленцем (менеджером) на вверенной ему территории.

Система лесничеств не получила повсеместного распространения в лесах, расположенных на землях иных категорий, особенно в городских лесах. Согласно действующим нормам Кодекса (часть 2 статьи 121) полномочия военных лесничеств в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, относятся только к использованию лесов, не охватывая весь спектр задач по их охране, защите и воспроизводству.

Качество государственного управления лесным хозяйством в значительной мере определялось и будет определяться состоянием и возможностями его низовых звеньев. Лесничества должны стать полноценными территориальными единицами управления лесами, обеспечивая охрану территории, регулирование использования лесов, включая отвод лесосечного фонда, организацию охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также, возможно, администрирование доходов от использования лесов. В этой связи необходимо установить квалификационные требования к должности лесничего, как это сделано, например, в Германии.

Подчиненность лесничеств должна выстраиваться сообразно формирующейся вертикали управления лесами: либо в составе регионального

органа управления лесным хозяйством, создаваемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, либо, по мере возможной передачи части земель лесного фонда в собственность регионов, создаваемого органом исполнительной власти субъекта Федерации. На землях иных категорий лесничества должны функционировать как части управленческих структур соответствующих уполномоченных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

В целях упорядочения подходов к государственному управлению в области лесных отношений целесообразно ввести отдельную главу в новую редакцию Кодекса, в которой найдут отражение основные принципы управления лесами, полномочия органов (исполнительной) власти разного уровня, порядок передачи осуществления отдельных полномочий Российской Федерации субъектам Федерации, система исполнительных органов, осуществляющих управление в области лесных отношений, а также регулирование деятельности лесничеств, участия граждан и общественных объединений в решении вопросов лесных отношений.

Для усиления позиций лесничеств в сфере управления лесами потребуется внести изменения в редакцию действующей статьи 23 «Лесничества», дополнив ее нормами, устанавливающими подчиненность и функции лесничеств, а также необходимость разработки лесоустройства в отношении их территории плана организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (возможно, как части лесохозяйственного регламента лесничества) на ревизионный период.

В целях повышения эффективности государственного управления лесами следует также пересмотреть законодательное регулирование таких важных его институтов, как **лесоустройство и федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана)**.

В процессе децентрализации полномочий в области лесных отношений осуществление лесоустройства и ведение государственного лесного реестра были переданы на уровень субъектов

Российской Федерации, не заинтересованных в развитии данных институтов. Возникшая законодательная разрозненность лесоустроительных работ, лесного планирования и проектирования не обеспечивает их единства, снижает регуляторное влияние лесоустройства на эффективность управления лесами и ведение лесного хозяйства. В значительной мере именно из-за несовершенства действующей системы лесоустройства органы управления лесами и лесопользователи не располагают достоверными данными о лесных ресурсах [16, 17]. Существенным недостатком законодательного регулирования является отсутствие нормы, устанавливающей необходимость обязательного проведения лесоустроительных работ для обоснования ведения лесного хозяйства и использования лесов на объектах лесоустройства.

Рабочей группой, созданной под эгидой ФБУ ВНИИЛМ, было предложено осуществить возврат полномочий по проведению лесоустройства на землях лесного фонда на федеральный уровень. По мнению разработчиков, такое решение обеспечит устойчивое планирование, финансирование и осуществление всего комплекса лесоустроительных работ из единого центра через формирование ежегодных программ лесоустроительных работ по региональным заявкам [16, 17]. Данный подход повышает гарантии на получение лесоустроительной информации более высокого качества и формирование сбалансированных документов лесного планирования. Для оптимизации затрат следует предусмотреть возможность гармонизации зон проведения лесоустройства и государственной инвентаризации лесов, уточнения состава их работ, формирования единой федеральной ведомственной базы данных лесоустроительной и иной лесосчетной информации (единой автоматизированной информационной системы лесных ресурсов). К настоящему времени соответствующий законопроект подготовлен и находится на рассмотрении.

Аналогичным образом целесообразно пересмотреть нормы Кодекса в отношении ведения государственного лесного реестра. Требуется усилить его федеральное регулирование на основе не только создания единых форм, но и новых

возможностей формирования с использованием технологий непрерывного лесоустройства, автоматизированных информационных баз данных, а также результатов дистанционного зондирования Земли.

Такие инструменты государственного управления лесами, как лесоустройство, государственная инвентаризация лесов и государственный лесной реестр, оказались в разных разделах действующего Кодекса, что не позволяет воспринимать их как единую, взаимосвязанную систему. Было бы правильным создать отдельную главу (по образцу Кодекса 1997 г.), системно объединяющую их регулирование, включив в нее соответствующие статьи по указанным направлениям деятельности.

Вопросы регулирования **федерального государственного лесного надзора, муниципального лесного контроля и лесной охраны** являются одной из наиболее слабо проработанных сфер лесного законодательства. Кодекс не предусматривает четкого функционального и структурно-организационного разделения государственного лесного надзора и лесной охраны, а их действующий механизм фактически закрепил за субъектами Федерации осуществление надзора за своей же деятельностью, что не способствует повышению ее эффективности.

Усиление законодательного регулирования данных вопросов может быть достигнуто через разделение полномочий по федеральному государственному лесному надзору и лесной охране, обеспечив передачу первых на федеральный уровень. При этом должны быть конкретизированы полномочия лесной охраны, осуществляемой лесничествами.

Кроме того, в новой редакции Кодекса следует более детально определить (по аналогии с федеральным и региональным уровнями) полномочия муниципального лесного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов на территории муниципального образования. Также потребуются ввести нормы, регулирующие порядок проведения надзора за осуществлением муниципального лесного контроля (лесной охраны).

С учетом сложившейся в течение многолетнего периода организации хозяйства в лесах, новую редакцию Кодекса целесообразно дополнить введением таких институтов, как **производственный лесной контроль и общественный лесной контроль** (аналогичные формы контроля предусматриваются, например, в земельном законодательстве [18]). Осуществление первого может обеспечиваться арендаторами лесных участков, другими лесопользователями, работниками бюджетных и автономных учреждений регионов в ходе хозяйственной деятельности. В отдельной статье необходимо установить круг лиц и порядок проведения общественного лесного контроля, регулирование которым на уровне приказа Минприроды России в настоящее время нельзя признать достаточным [19].

**Организация использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесного хозяйства).** Одной из правовых коллизий действующего Лесного кодекса РФ является отказ от понятия «лесное хозяйство» и замена его институтом освоения лесов, включающим, согласно статье 12, организацию использования лесов, создание объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, проведение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также мероприятий по охране, использованию объектов животного мира и водных объектов. Введение понятия «освоение лесов» в очередной раз подтвердило, что лесопромышленное направление остается главным в использовании лесов, хотя в мировой практике все большее значение приобретают недревесные ресурсы и экосистемные услуги лесов.

Если принять во внимание сложившееся понимание лесного хозяйства как отрасли материального производства, деятельность которой направлена на воспроизводство лесов, их охрану и защиту, регулирование использования лесов, контроль за использованием лесных ресурсов, устройство и учет лесов, то становится понятным, что оно значительно шире, чем освоение лесов. Как видно из представленных рассуждений, понятие «лесное хозяйство» также шире системы мероприятий по охране, защите

и воспроизводству лесов (сохранение лесов – в редакции Федерального закона от 19.07.2018 № 212-ФЗ), принятой в действующем Кодексе (статья 19). Следовательно, в новой редакции Кодекса целесообразно ввести отдельную главу, посвященную основам организации ведения лесного хозяйства. В ней должны быть объединены статьи, регулирующие общие принципы ведения лесного хозяйства, деление лесов по целевому назначению, районирование и зонирование лесов, рубок лесных насаждений, а также порядок и состав мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, выполняемых на лесных участках, переданных в пользование, и лесных участках, не переданных в пользование. Это создаст более цельное восприятие предмета деятельности лесного хозяйства как единой системы мероприятий по обеспечению непрерывного, неистощительного и многоцелевого пользования лесами, эффективных хозяйственных действий по их охране, защите и воспроизводству.

Организация использования лесов действующим Лесным кодексом РФ рассматривается в контексте системы переданных регионам полномочий Федерации при признании заявительного характера и платности использования лесов, применении аренды лесных участков как основной правовой формы при использовании лесов и выполнении арендаторами комплекса лесохозяйственных работ на арендованных территориях. Кодекс содержит четкие нормы регулирования механизма использования лесов: с предоставлением и без предоставления лесного участка; с установлением или без установления сервитута, публичного сервитута; с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Определен достаточно обширный состав прав пользования лесными участками: постоянное (бессрочное) пользование, ограниченное пользование чужим участком (сервитут, публичный сервитут), аренда, безвозмездное пользование. Институт концессий, который был введен Кодексом 1997 г., не получил распространения в отношении лесных участков и был исключен из действующего Кодекса Федеральным законом от 18.12.2018 № 471-ФЗ. Возможно, одной из наиболее значимых причин

данного действия стала нестыковка лесного законодательства и законодательства о концессионных соглашениях (объекты использования лесов отсутствуют в перечне объектов концессионного соглашения) [20].

В отдельных главах Кодекса представлено подробное регулирование по каждой форме права на лесной участок, а также порядок предоставления лесных участков в пользование; детально (возможно, даже избыточно) описано нормирование процедуры торгов на право заключения договора аренды и договора купли-продажи лесных насаждений. Вместе с тем, в отличие от законодательства 1997 г., в нем не содержатся статьи, описывающие возможные случаи реализации прав пользования лесными участками, хотя в части 1 статьи 9 Кодекса в редакции Федерального закона от 18.12.2018 № 471-ФЗ отмечается, что эти случаи регулируются в порядке, установленном Гражданским кодексом, Земельным кодексом, Лесным кодексом и другими федеральными законами.

Допуская использование лесов для одной или нескольких целей, действующий Кодекс не содержит четкой нормы о возможности использования лесных участков разными лицами. То есть, несмотря на в целом достаточное регулирование вопросов передачи лесов в пользование, целесообразно внести корректирующие поправки, прежде всего, в части установления порядка определения разрешенного вида использования лесов, а также единых для всех категорий земель правил формирования лесных участков с учетом документов территориального планирования. Предоставление лесных участков для реализации крупных инвестпроектов в области освоения лесов, по которым намечается задействовать межрегиональные лесные ресурсы, должно решаться исключительно федеральным органом исполнительной власти, включая возможности использования механизма концессий для этих целей.

В качестве основной правовой формы долгосрочного использования лесов действующим Кодексом сохранена преимущество **аренды лесных участков**; на арендатора возложена

значительная часть обязательств по ведению лесного хозяйства на арендованных территориях, что, как полагал законодатель, позволит, при сокращении затрат государственного бюджета на осуществление лесохозяйственных мероприятий, достичь требуемого уровня ведения лесного хозяйства. Конечно, за почти тридцатилетний период развития, начиная с принятия Основ лесного законодательства Российской Федерации в 1993 г., наработан значительный опыт применения данной формы государственно-частного партнерства, создана определенная система требований, повышающая ответственность арендатора за использование лесов и осуществление лесохозяйственных мероприятий на лесных участках.

Вместе с тем многолетняя практика применения института аренды показывает, что достичь запланированного результата в полной мере не удалось. Приоритет деятельности арендатора, ориентированный на первоочередное получение выгоды от освоения лесных ресурсов, и обременение его мероприятиями лесного хозяйства, носящими исключительно затратный характер, приводят к отсутствию заинтересованности в конечных результатах деятельности на лесном участке, снижению качества лесохозяйственных работ, нерациональному использованию лесных ресурсов и нарушению сроков платы за использование лесов. Это привело к существенной критике института аренды и появлению призывов к полному отказу от него с заменой иными формами права пользования, например, лицензионными соглашениями [21], что, с нашей точки зрения, мало чем отличается от существующего регулирования. Решение по этому вопросу должно быть всесторонне взвешено, пройти независимое обсуждение на значимых профессиональных и общественных площадках с оценкой рисков как сохранения, так и отмены аренды, а также преимуществ и недостатков других вариантов, предлагаемых экспертами взамен арендных отношений. Следует считаться с тем, что отказ от права аренды, кроме необходимости учета пока не до конца понятной позиции арендаторов, приведет к достаточно трудному пересмотру

и переоформлению договоров аренды. Введение лицензионного соглашения потребует непростых согласований со смежным законодательством в этой сфере.

Одним из целесообразных вариантов является сохранение института аренды в сфере лесных отношений при законодательном оформлении прозрачного механизма четких обязанностей арендатора. Это относится, в первую очередь, к вопросам организации производственного контроля, внесения арендной платы, предоставления достоверной информации об объемах используемых ресурсов, произведенной продукции, производственных затратах, ценах реализации продукции и др. Необходимо усиление контроля со стороны арендодателя за деятельностью арендаторов, введение в практику их взаимоотношений независимой оценки-аудита деятельности лиц, использующих леса, отказ от норм, позволяющих этим лицам осуществлять отвод лесосек на арендованных лесных участках. На наш взгляд, настало время теоретического переосмысления учеными-правоведами феномена аренды лесного участка как особой формы земельного участка с последующей корректировкой норм гражданского и земельного законодательств.

Необходимо проработать вопрос применительно к использованию лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов в части замены права аренды лесного участка на практиковавшийся ранее перевод лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства. Действующие сегодня нормы в отношении данной группы объектов деятельности вызывают как минимум удивление.

Для упорядочения использования лесов при осуществлении научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности в Кодекс необходимо ввести норму, допускающую его проведение без предоставления лесного участка по разрешениям органов государственной власти, органов местного самоуправления, если такая деятельность не влечет за собой проведение

рубков лесных насаждений либо изъятие иных лесных ресурсов.

На наш взгляд, требуется корректировка регулирования организации **использования лесов для заготовки и сбора недревесных, пищевых и лекарственных лесных ресурсов**. Данная деятельность в коммерческих целях является предпринимательством и осуществляется на основании договоров аренды лесных участков. Следует отметить, что, несмотря на значительный биологический потенциал недревесных и пищевых лесных ресурсов, их предпринимательское использование должного развития не получило. К одной из главных причин такого положения следует отнести применение ограниченного набора правовых инструментов регулирования [22] – применяется только долгосрочная (свыше 10 лет) аренда лесных участков при полном отсутствии краткосрочного пользования ресурсами с учетом сезонности заготовок и зависимости урожайности от природно-климатических факторов. В таком случае имеет смысл рассмотреть механизмы краткосрочного использования лесов (на срок от 3 до 12 месяцев) без предоставления лесных участков, с выдачей разрешительных документов (лесных билетов, патентов и др.) либо с использованием механизма отпуска ресурсов, аналогичного купле-продаже лесных насаждений. Данное решение положительно сказалось бы и на технологии заготовки некоторых недревесных ресурсов (древесной зелени, сосновых, еловых, пихтовых лап, бересты и др.), позволяя осуществлять ее с предназначенных в рубку деревьев. Кроме того, удалось бы смягчить ситуацию, особенно в депрессивных регионах, с конфликтными случаями, касающимися ограничения доступа местного населения на арендованные участки для сбора и заготовки пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений.

Заготовка и сбор дикоросов, а также недревесных лесных ресурсов для собственных нужд нередко приводит к ситуации, связанной с изъятием ресурсов под видом «собственных нужд» и реализацией коммерческим структурам, часто работающим без каких-либо юридических оснований. Данная деятельность затрагивает целый

ряд вопросов: отсутствие правового понятия «собственные нужды», отсутствие положений о нормировании заготовок, доступность использования ресурсов населением (особенно в условиях развитой аренды лесных участков), противоречия лесного и налогового законодательства относительно доходов граждан, полученных от реализации заготовленных для собственных нужд лесных ресурсов, материальное благополучие части сельского населения и др. Их можно решить путем введения (через региональные законы) ограничений (допустимых норм) объемов заготовки гражданами дикорастущих лесных ресурсов, разрешенных для бесплатного использования (по аналогии с нормативами заготовки древесины для собственных нужд). По нашим данным, такие нормы вводились в отдельных субъектах Федерации, однако никакого экологического или экономического обоснования они не имели. Наоборот, их отменяли, в связи с осознанием того, что любое нормирование ограничивает права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах и осуществление заготовки ресурсов для собственных нужд. Кроме того, введение норм требует осуществления контроля, механизмы которого представляются очень трудоемкими, а формы ответственности за нарушения нуждаются в разработке.

Более целесообразным выглядит второй путь регулирования – приравнять деятельность заготовительных структур по закупке у населения дикорастущей продукции леса к одному из видов использования лесов. В действовавших до 2005 г. нормативных документах участки лесного фонда для промысловой заготовки продукции побочных лесных пользования или их закупки могли предоставляться на платной основе путем прямых переговоров, лесных торгов или конкурсов [23].

В первоначальном варианте действующего Лесного кодекса РФ вопросы **организации и обеспечения использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на не переданных в пользование территориях** не получили конкретного регулирования, так как основная законодательная парадигма была ориентирована на освоение лесов через формирование рыночных

форм хозяйствования. Однако осуществление лесохозяйственных мероприятий на этих территориях через развитие рыночных структур оказалось малопривлекательным для бизнеса из-за трудоемкости и высокой затратности работ, в результате чего более 800 млн га лесных площадей оказались без хозяйственного обеспечения.

Неурегулированность данного вопроса была снята лишь после обсуждения и принятия Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов до 2030 года [5, 24] Федеральным законом № 27-ФЗ от 12.03.2014 путем внесения поправок в статью 19 Кодекса, предусматривающих создание для этих целей в субъектах Федерации и в муниципальных образованиях государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти и органам самоуправления. Это обеспечило условия для формирования хозяйственных структур (аналог бывших лесхозов в части выполнения хозяйственных функций), которые способны выполнять весь комплекс мероприятий по сохранению лесов на основании заданий органов исполнительной власти. За последние 5 лет созданные специализированные учреждения подтвердили свою эффективность, однако их деятельность требует более четкого регулирования, особенно в части формирования хозяйственно-экономической самостоятельности. В этой связи целесообразно более четко установить функции указанных учреждений, а также условия, которые обеспечат их рентабельность (право заготовки древесины в спелых и перестойных насаждениях на неарендованных территориях, участие в торгах на проведение санитарно-оздоровительных мероприятий, работах по охране лесов от пожаров и т.п.), но при этом сохранят конкурентные условия на внутреннем рынке производства и потребления лесной продукции (реализация заготовленной древесины через биржевые механизмы, электронные торги и др.).

Данные учреждения должны иметь возможность осуществлять работы и услуги, финансируемые как за счет субсидий субъектам Российской

Федерации, так и средств, получаемых по результатам торгов или договорам с третьими лицами, например, арендаторами лесных участков. За этими учреждениями целесообразно закрепить в пользование лесные участки, свободные от аренды, на которых они будут осуществлять деятельность с правом заготовки древесины и иных лесных ресурсов и направлять вырученные внебюджетные средства на ведение лесного хозяйства.

Деятельность отдельных бюджетных (автономных) учреждений организуется преимущественно на территории одного или нескольких лесничеств. В перспективе возможно их объединение в пределах субъекта в территориально-производственные лесохозяйственные объединения, в том числе в форме публичных правовых компаний.

**Технологические аспекты осуществления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.** Анализ практики применения лесного законодательства показывает, что за период реализации Лесного кодекса РФ 2006 г. путем его существенных корректировок достигнуто достаточно полное и системное правовое регулирование практически всего спектра вопросов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, формируя системообразующий предмет лесохозяйственной деятельности. В целом сложившееся регулирование не требует принципиальной корректировки и может быть улучшено путем внесения частных поправок по отдельным вопросам.

В частности, **в сфере использования лесов** больше внимания должно уделяться (на уровне отдельной статьи) расчетной лесосеке – важному показателю, традиционно определяющему допустимый объем изъятия древесины, порядку установления, рассмотрения и утверждения расчетной лесосеки и возрастов рубок. Должны быть введены нормы в части установления Правил создания и эксплуатации лесных плантаций. В целях расширения возможностей использования Лес-ЕГАИС целесообразно перейти на формирование деклараций и отчетов об использовании лесов в автоматическом режиме через эту систему.

**В сфере охраны лесов от пожаров** остались неурегулированными некоторые вопросы организационного характера в отношении авиационной охраны лесов, лесопожарного зонирования лесов, расчета ущерба (вреда) от лесного пожара, осуществления государственного пожарного надзора с лесов, участия лесничеств в организации мероприятий по тушению лесных пожаров, а также регулирования особенностей осуществления охраны лесов от пожаров в лесах на землях сельскохозяйственного назначения, муниципальных образований и особо охраняемых природных территорий.

В контексте принятия решения о совершенствовании системы пользования лесными участками отдельного рассмотрения требует предложение о возложении обязанностей по тушению лесных пожаров на арендаторов.

При этом часть указанных вопросов может быть решена на уровне федерального закона, другая часть – на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

**В сфере защиты лесов** ужесточение требований законодательного регулирования к лесопатологическим обследованиям и контролю за выполнением санитарно-оздоровительных мероприятий привело к снижению объемов санитарных рубок, что позволило сократить, в том числе, и объемы нелегальных рубок, проводимых под видом санитарно-оздоровительных мероприятий, которые по лесоводственным показаниям не требуются.

Необходимо дальнейшее развитие норм, обеспечивающих контроль за назначением и осуществлением санитарно-оздоровительных мероприятий, а также организацию работ по ликвидации очагов вредных организмов в условиях критической ситуации с повреждением лесов. Здесь, вероятно, потребуются корректировка полномочий в области лесных отношений между федеральным и региональным уровнями власти. В целях повышения качества санитарных рубок и снижения коррупциогенности данной сферы деятельности целесообразно законодательно обеспечить применение квалификационных требований к лесопатологам,

осуществляющим назначение санитарно-оздоровительных мероприятий.

В *сфере воспроизводства лесов* существуют нестыковки смежного законодательства по отдельным предметам регулирования, а также различия в нормировании отдельных положений Кодекса на уровне подзаконных актов. Можно предложить следующие основные поправки:

- ✓ установить критерии качества и результативности выполнения работ по сохранению лесов, несоблюдение которых является основанием для досрочного расторжения договора аренды лесного участка;
- ✓ вывести в самостоятельный вид надзора федеральный государственный контроль (надзор) в области семеноводства в отношении семян лесных растений;
- ✓ уточнить круг лиц, осуществляющих воспроизводство лесов и лесоразведение на основании проекта лесовосстановления и проекта лесоразведения;
- ✓ скорректировать нормы по обеспечению (а не выполнению) работ по лесовосстановлению и лесоразведению в рамках «компенсационного лесовосстановления»;
- ✓ определить собственника лесосеменного сырья, а также установить систему контроля за производством семян, включая посадочный материал лесных растений;
- ✓ установить, что выращивание посадочного материала является не только предпринимательской деятельностью, но и неотъемлемой технологической частью лесовосстановления либо лесного семеноводства;
- ✓ установить порядок осуществления и финансирования невыполненных работ по воспроизводству лесов при нарушении обязательств арендатором.

**Совершенствование экономического механизма использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.** Экономический механизм лесного хозяйства базируется на двух основных частях – платежах за использование лесов и финансировании расходов на его ведение,

соотношением которых в значительной мере определяется эффективность и самодостаточность (самокупаемость) отрасли. Между тем регулирование данного направления в действующем Кодексе нельзя признать достаточным, поскольку рассматриваются только платежи за лесные ресурсы при полном игнорировании вопросов финансирования затрат. Новая редакция Кодекса должна содержать утверждение, что лесное хозяйство относится к отрасли материального производства, деятельность которой направлена на создание и сохранение высокопроизводительных и хозяйственно-ценных лесов, а также лесных ресурсов с конечной продукцией в виде их запаса на корню и услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам.

Действующий Кодекс подтвердил существовавшую в предыдущие периоды платность использования лесов, одним из основных элементов которой являются ставки платы, устанавливаемые Правительством Российской Федерации по субъектам Федерации и лесотаксовым районам с учетом породной и товарной характеристики лесных насаждений. Рассматривая вопросы платности за лесные ресурсы, необходимо учитывать, что сложившаяся в течение длительного периода их низкая стоимость (в первую очередь, древесины) не создает экономических стимулов для развития лесного хозяйства, которое должно работать рентабельно. Создавшаяся ситуация не мотивирует лесопромышленников к комплексному и полному использованию лесных ресурсов, технологическому и техническому обновлению производства, прежде всего воспроизводства лесов на лесных участках. Это предопределяет важность приведения ценообразования на лесные ресурсы в соответствие с необходимыми затратами на ведение лесного хозяйства и лесоправление, с учетом финансовых потребностей для его развития, обеспечения уровня заработной платы работников не ниже среднего по региону.

В отдельной главе новой редакции Кодекса целесообразно привести детальную классификацию видов лесных платежей, принципы их определения, формирования, расчета, а также порядок внесения. Необходимо также

рассмотреть возможности отдельного внесения платы за право пользования и платы за использование лесов в зависимости от его фактических объемов. Кроме того, в целях сохранения баланса экономических интересов при распределении платежей от использования лесов между бюджетами разных уровней, целесообразно определить порядок распределения и использования доходов от платежей за использование лесов и продажи лесных участков.

В отдельной главе новой редакции Кодекса необходимо установить основные принципы финансирования лесопользования и ведения лесного хозяйства из разных источников с учетом объема доходов от платежей за использование лесов, бюджетной обеспеченности, самокупаемости, эффективности ведения лесного хозяйства и других факторов. Базовой основой финансирования должны стать научно обоснованные нормативы затрат на создание продукции и услуги лесного хозяйства, утверждаемые Правительством Российской Федерации. Лесное законодательство должно ориентировать бюджетный процесс на переход от распределения средств федерального бюджета на ведение лесного хозяйства к определению их потребности через обоснованные объемные показатели и нормативы затрат на управление лесами, выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов в каждом конкретном регионе.

Для повышения устойчивости лесного хозяйства целесообразно рассмотреть вопрос формирования федерального и региональных фондов охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также создания института финансового обеспечения из средств арендаторов лесных участков путем залоговых фондов лесовосстановления или банковской гарантии, направленных на обеспечение

качественного воспроизводства лесов до их перевода в земли, занятые лесными насаждениями.

\*  
\*      \*

В заключение следует отметить, что работу над новой редакцией Кодекса имеет смысл начинать после проработки стратегических вопросов развития лесного комплекса, определения его целей и задач на долгосрочную перспективу.

С формальной точки зрения при создании новой редакции следует опираться на сложившиеся в настоящее время принципы к содержанию и концептуальным подходам формирования кодифицированных законодательных актов. Необходимо исходить из того, что данный федеральный закон является основополагающим правовым актом, систематизирующим свод норм лесного права, которые обеспечивают единообразие и согласованность правоприменительной практики и их приоритет в регулировании лесных отношений.

Для усиления отмеченных позиций целесообразно дополнить новую редакцию статьей, содержащей основные понятия, используемые в лесном законодательстве, включая такие термины, как «лес», «лесное хозяйство» и др. Потребуется уточнение и актуализация некоторых принципов Кодекса с учетом векторов глобального развития и тенденций мировых лесных отношений, приоритетов рынка и производства продукции и услуг, связанных с лесами. Будет оправдана гармонизация количества прямых и отсылочных норм в Кодексе в качестве прямого регулирования как часть наиболее общих требований, введенных в подзаконные акты на уровне Правительства Российской Федерации.

## Список использованных источников

1. Лесной кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ. – Режим доступа: url: <http://docs.cntd.ru/document/902017047>. (Дата обращения 26.05.2020).
2. Глобальный климат и почвенный покров России: оценка рисков и эколого-экономических последствий деградации земель. Адаптивные системы и технологии рационального природопользования // Сельское и лесное хозяйство : национальный доклад ; под ред. А.И. Бедрицкого). – М. : Почвенный ин-т им. В.В. Докучаева, ГЕОС – 2018. – 357 с.
3. О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации. Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ. – Режим доступа: url: <http://docs.cntd.ru/document/902017047>. (Дата обращения: 26.05.2020).
4. Лесной кодекс Российской Федерации. Комментарии : 2-е изд., доп. / Под общ. ред. Н.В. Комаровой, В.П. Рощупкина. – М. : ВНИИЛМ, 2007. – 856 с.
5. Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. Распоряжение Правительства Российской Федерации : от 26.09.2013 № 1721-р. – Режим доступа: url: <http://docs.cntd.ru/document/499047151>. (Дата обращения 20.04.2020).
6. Речь Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20191210/1562225118.html>. (Дата обращения: 20.03.2010).
7. Эксклюзивное интервью З.Д. Смушкина на РБК ТВ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: url:<https://www.youtube.com/watch?v=P-BkYS3wOYw>. (Дата обращения: 20.03.2020).
8. Ярошенко, А.Ю. Малонарушенные лесные территории Европейского Севера России / А.Ю. Ярошенко, П.В. Потапов, С.А. Турубанова. – М. : Гринпис России, 2001. – 75 с.
9. Методическое пособие по выделению региональной системы лесов высокой природоохранной ценности (на примере Дальнего Востока) / Д.Ф. Ефремов, А.А. Бабурин, Е.С. Васильев, С.Я. Пономаренко, А.А. Шонин. – Хабаровск : Хабаровская краевая типогр., 2012. – 116 с.
10. Схема лесного районирования Российской Федерации / Н.Н. Кашпор, А.А. Мартынюк, В.И. Желдак, В.М. Сидоренков, И.Г. Трушина, П.В. Кудряшов, О.Н. Солонцов // Лесной вестник. – 2011. – № 3(79). – С. 17–25.
11. Ленточные боры Алтайского края – состояние и совершенствование хозяйства в них [Электронный ресурс] / А.А. Мартынюк, В.М. Сидоренков, В.И. Желдак, Н.И. Лямцев, О.В. Рябцев, А.В. Жафяров // Лесохоз. информ. : электрон. сетевой журн. – 2019. – № 1. – С. 33–48. – DOI: 10.24419/LNI.2304–3083.2019.1.03
12. Зонирование территории Российской Федерации по интенсивности лесного хозяйства и лесопользования / В.М. Сидоренков, А.А. Мартынюк, Э.В. Дорощенко, Е.М. Сидоренкова, Ю.Г. Захаров // Сибирский лесной журнал. – 2016. – № 1. – С. 3–12.
13. Общесоюзные нормативы для таксации лесов / В.В. Загребев, В.И. Сухих, А.З. Швиденко, Н.Н. Гусев, А.Г. Мошкалева. – М. : Колос, 1992. – 495 с.
14. Мартынюк, А.А. Новеллы лесного законодательства: взгляд ФБУ ВНИИЛМ и ФГБУ Рослесинфорг с классических позиций / А.А. Мартынюк, И.Г. Трушина, Н.И. Трушина // Рослесинфорг – 80 лет служение лесу : Матер. конф. с междунар. участием (Москва, ГК «Измайлово», 26.05. 2017). – М. : Рослесинфорг, 2017. – С. 36–41.
15. Государственное управление лесным хозяйством/ А.П. Петров, Г.Н. Филюшкина, Е.Г. Куликова, В.К. Тепляков ; под.общ. ред. А.П. Петрова. – М. : ВНИИЛМ, 2004. – 264 с.
16. Моисеев, Н.А. Концепция современного лесостроительства в России / Н.А. Моисеев. – Пушкино : ВНИИЛМ, 2017. – 88 с.
17. Мартынюк, А.А. О федерализации полномочий по проведению лесостроительства в Российской Федерации / А.А. Мартынюк, И.Г. Трушина, Н.И. Трушина // Технологические инициативы в учете леса и земель лесного фонда : сб. – М. : Рослесинфорг, 2019. – С. 133–137.

18. Земельный кодекс [Электронный ресурс]. Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019). – Режим доступа: url: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/). (Дата обращения: 23.05.2020).

19. Порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей природной среды [Электронный ресурс]. Приказ Минприроды России от 12.07. 2017 № 403. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/456087778>. (Дата обращения: 15.06. 2020).

20. О концессионных соглашениях [Электронный ресурс]. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (в ред. От 27.12.2018). – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/). (Дата обращения: 23.05.2020).

21. Концепция проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Отд. биол. наук РАН, Научный совет РАН по лесу. – Режим доступа: <http://www.forestforum.ru/info/codex/concept.pdf><http://docs.cntd.ru/document/456087778>. (Дата обращения: 15.06. 2020).

22. Совершенствование правового регулирования заготовки пищевых и недревесных лесных ресурсов в решении задач комплексного освоения лесов // Матер. Парламентских слушаний ; Государственная Дума, Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии. – М., 07.04.2016 г.

23. Основные положения по осуществлению побочных лесных пользований в лесах Российской Федерации [Электронный ресурс]. Одобрены НТС Рослесхоза 23.12.1993. – Режим доступа: url: <http://docs.cntd.ru/document/9013095>. (Дата обращения: 16.05.2020).

24. Лесная политика Российской Федерации / Е.П. Кузьмичев, А.А. Мартынюк, А.В. Панфилов, Н.Б. Пинягина, Д.Ю. Ромашкин, В.В. Саханов, С.В. Старостин, А.В. Фролов, Н.М. Шматков, Е.А. Шварц, А.Ю. Ярошенко. – Пушкино : ВНИИЛМ, 2014. – 30 с.

## References

1. Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. Federal'nyj zakon ot 04.12.2006 № 200-FZ. – Rezhim dostupa: url: <http://docs.cntd.ru/document/902017047>. (Data obrashcheniya 26.05.2020).

2. Global'nyj klimat i pochvennyj pokrov Rossii: ocenka riskov i ekologo-ekonomicheskikh posledstvij degradacii zemel'. Adaptivnye sistemy i tekhnologii racional'nogo prirodopol'zovaniya // Sel'skoe i lesnoe hozyajstvo : nacional'nyj doklad ; pod red. A.I. Bedrickogo). – М. : Pochvennyj in-t im. V.V. Dokuchaeva, GEOS – 2018. – 357 s.

3. O vvedenii v dejstvie Lesnogo kodeksa Rossijskoj Federacii. Federal'nyj zakon ot 04.12.2006 № 201-FZ. – Rezhim dostupa: url: <http://docs.cntd.ru/document/902017047>. (Data obrashcheniya: 26.05.2020).

4. Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii. Kommentarii : 2-e izd., dop. / Pod obshch. red. N.V. Komarovoju, V.P. Roshchupkina. – М. : VNIILM, 2007. – 856 s.

5. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v oblasti ispol'zovaniya, ohrany, zashchity i vosproizvodstva lesov v Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda [Elektronnyj resurs]. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii : ot 26.09.2013 № 1721-r. – Rezhim dostupa: url: <http://docs.cntd.ru/document/499047151>. (Data obrashcheniya 20.04.2020).

6. Rech' Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina na zasedanii Soveta po raz-vitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://ria.ru/20191210/1562225118.html>. (Data obrashcheniya: 20.03.2010).

7. Eksklyuzivnoe interv'yu Z.D. Smushkina na RBK TV [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: url:<https://www.youtube.com/watch?v=P-BkYS3wOYw>. (Data obrashcheniya: 20.03.2020).

8. Yaroshenko, A.Yu. Malonarushennyye lesnye territorii Evropejskogo Severa Rossii / A.Yu. Yaroshenko, P.V. Potapov, S.A. Turubanova. – М. : Grinpis Rossii, 2001. – 75 s.

9. Metodicheskoe posobie po vydeleniyu regional'noj sistemy lesov vysokoj pri-rodoohrannoj cennosti (na primere Dal'nego Vostoka) / D.F. Efremov, A.A. Baburin, E.S. Vasil'ev, S.Ya. Ponomarenko, A.A. Shonin. – Habarovsk : Habarovskaya kraevaya tipogr., 2012. – 116 s.
10. Skhema lesnogo rajonirovaniya Rossijskoj Federacii / N.N. Kashpor, A.A. Martynyuk, V.I. Zheldak, V.M. Sidorenkov, I.G. Trushina, P.V. Kudryashov, O.N. Soloncov // Lesnoj vestnik. – 2011. – № 3(79). – S. 17–25.
11. Lentochnye bory Altajskogo kraja – sostoyanie i sovershenstvovanie hozyajstva v nih [Elektronnyj resurs] / A.A. Martynyuk, V.M. Sidorenkov, V.I. Zheldak, N.I. Lyamcev, O.V. Ryabcev, A.V. Zhafyarov // Lesohoz. inform. : elektron. setevoy zhurn. – 2019. – № 1. – S. 33–48. – DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2019.1.03
12. Zonirovanie territorii Rossijskoj Federacii po inten-sivnosti lesnogo hozyajstva i lesopol'zovaniya / V.M. Sidorenkov, A.A. Martynyuk, E.V. Doroshchenkova, E.M. Sidorenkova, Yu.G. Zaharov // Sibirskij lesnoj zhurnal. – 2016. – № 1. – S. 3–12.
13. Obshchesoyuznye normativy dlya taksacii lesov / V.V. Zagreev, V.I. Suhih, A.Z. SHvidenko, N.N. Gusev, A.G. Moshkalev. – M. : Kolos, 1992. – 495 s.
14. Martynyuk, A.A. Novelly lesnogo zakonodatel'stva: vzglyad FBU VNIILM I FGBU Roslesinforg s klassicheskikh pozicij / A.A. Martynyuk, I.G. Trushina, N.I. Trushina // Roslesinforg – 80 let sluzhenie lesu : Mater. konf. s mezhdunar. uchastiem (Moskva, GK "Izmajlovo", 26.05. 2017). – M. : Roslesinforg, 2017. – S. 36–41.
15. Gosudarstvennoe upravlenie lesnym hozyajstvom/ A.P. Petrov, G.N. Filyushkina, E.G. Kulikova, V.K. Teplyakov ; pod.obshch. red. A.P. Petrova. – M. : VNIILM, 2004. – 264 s.
16. Moiseev, N.A. Konceptiya sovremennogo lesoustrojstva v Rossii / N.A. Moiseev. – Pushkino : VNIILM, 2017. – 88 s.
17. Martynyuk, A.A. O federalizacii polnomochij po provedeniyu lesoustrojstva v Rossijskoj Federacii / A.A. Martynyuk, I.G. Trushina, N.I. Trushina // Tekhnologicheskije iniciativy v uchete lesa i zemel' lesnogo fonda : sb. – M. : Roslesinforg, 2019. – S. 133–137.
18. Zemel'nyj kodeks [Elektronnyj resurs]. Federal'nyj zakon ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 02.08.2019). – Rezhim dostupa: url: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/). (Data obrashcheniya: 23.05.2020).
19. Poryadok organizacii deyatel'nosti obshchestvennyh inspektorov po ohrane okru-zhayushchej prirodnoj sredy [Elektronnyj resurs]. Prikaz Minprirody Rossii ot 12.07. 2017 № 403. – Rezhim dostupa: <http://docs.cntd.ru/document/456087778>. (Data obrashcheniya: 15.06. 2020).
20. O koncessionnyh soglasheniyah [Elektronnyj resurs]. Federal'nyj zakon ot 21.07.2005 № 115-FZ (v red. Ot 27.12.2018). – Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54572/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/). (Data obrashcheniya: 23.05.2020).
21. Konceptiya proekta federal'nogo zakona "Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii" [Elektronnyj resurs]. – Otd. biol. nauk RAN, Nauchnyj sovet RAN po lesu. Rezhim dostupa: <http://www.forestforum.ru/info/codex/concept.pdf><http://docs.cntd.ru/document/456087778>. (Data obrashcheniya: 15.06. 2020).
22. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya zagotovki pishchevyh i nedreves-nyh lesnyh resursov v reshenii zadach kompleksnogo osvoeniya lesov // Mater. Parlamentskie slushanij ; Gosudarstvennaya Duma, Komitet po prirodnyh resursam, prirodopol'zo-vaniyu i ekologii. – M., 07.04.2016 g.
23. Osnovnye polozheniya po osushchestvleniyu pobochnykh lesnyh pol'zovanij v lesah Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. Odobreny NTS Rosleskhoza 23.12.1993. – Rezhim dostupa: url: <http://docs.cntd.ru/document/9013095>.(Data obrashcheniya: 16.05.2020).
24. Lesnaya politika Rossijskoj Federacii / E.P. Kuz'michev, A.A. Martynyuk, A.V. Panfilov, N.B. Pinyagina, D.Yu. Romashkin, V.V. Sahanov, S.V. Starostin, A.V. Frolov, N.M. Shmatkov, E.A. Shvarc, A.Yu. Yaroshenko. – Pushkino : VNIILM, 2014. – 30 s.

# Concept Approaches to the Russian Federation Forest Code New Version

**A. Martynyuk**

*Russian Research Institute for Silviculture and Mechanization of Forestry, Director, RAS associate member, Doctor of Agricultural Sciences, Pushkino, Moscow region, Russian Federation, vniilm\_martinuk@mail.ru*

**Key words:** *Forest Code, concept approaches, forest ownership, government forest management, forest use forest zoning, forest inventory operations, forest inventory, forest lot use right, forest lot lease holding, forest use, forest conservation and protection, forest regeneration, forest management economic tools.*

*The period of the current Forest code implementation required a repeated adjustment of its standards which resulted in sufficient revision of its initial content. However there are gaps as well as newly emerged issues in forest relation regulation that require legislation decisions which implies a need of the Law version consistent review.*

*In the Code modification it makes sense to preserve forest resource land federal ownership while establishing an opportunity to transfer its parts from federal to the federation subject ownership that will enable wider consideration of socio-economic interests in regional development. There will be a need to introduce standards to specify forests established in agricultural lands as private forests with a follow-up regulation of its management.*

*Among concept approaches to the Code new version there is a proposal to build-up government forest management federal regulation through rearrangement of authorities between the federal center and the federation subjects focusing regions on management functions. To build up forest district positions in forest management there is a need to introduce standards to specify its subordination and functions. It makes sense to provide transfer of forest inventory and federal government forest supervision authorities to federal level.*

*It is needed to preserve current end-use forest division with an update of protective forest category number and review of commercial and reserve forest differentiation. The Code compulsory standards should be criteria and procedure of forest reference to end-use types, procedure of special forest protected area designation. There is a need to introduce standards that enable regulation of various end-use forest zoning and its use, conservation, protection and regeneration.*

*It is suggested to introduce a separate chapter covering forest management arrangement background into the Code. In forest use area one of the most sensible options is preservation of lease holding institution with legal arrangement of clear lease holder commitment transparent tool and owner control build-up of their activities. For unleased territories there*

*should be fixed conditions to provide forest management unit efficiency and transparency.*

*In forest use assignment there is a need to specify definition of allowable use type, establish uniform procedures in forest lot formation and authorities to allocate forest areas for big investment project implementation.*

*The Code new version should promote development of an economic tool that enables self sufficiency of forestry. Like in the law efficient version forest use payment as well as missing standards setting forest management funding and forest management principles should be put in its background. Research based rating of forest product and service costs that enable conditions to shift from federal budget fund distribution to identification of its needs through volume indicators and cost rating should be key funding background.*

*It makes sense to develop the Code new version after review of forest complex development strategic issues and identification of its goals and targets in the long run.*