

**Российская академия наук
Отделение биологических наук РАН
Научный совет Российской академии наук по лесу**

**Концепция
проекта федерального закона
«Лесной кодекс Российской Федерации»**

**Москва
2019**

Каждое государство, опираясь на анализ ресурсного потенциала и экологического состояния лесов и принимая во внимание растущие потребности общества в лесах и лесных ресурсах, формирует адекватное лесное законодательство, нацеленное на обеспечение баланса между экономическими, экологическими и социальными аспектами развития лесного хозяйства и сохранение лесов для будущих поколений.

Необходимость в последовательном лесном законодательстве, основанном на приоритетности государственной собственности на леса и государственного лесопользования и учитывающем основные принципы устойчивого управления лесами, обусловлена, с одной стороны, исключительной длительностью жизненного цикла лесных экосистем, измеряемой десятилетиями и столетиями, а с другой стороны, глобальными изменениями и вызовами, на которые человечество может дать адекватный ответ, только сохранив леса. Именно такой подход к дальнейшему развитию лесных отношений стал отправной точкой для формирования положений, на основе которых построена концепция федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации», подготовленная рабочей группой Научного совета Российской академии наук по лесу.

В настоящей работе излагаются подходы к совершенствованию государственного управления лесами, выработанные в ходе широкого обсуждения основных проблем лесного хозяйства России на научных дебатах, проводимых Российской академией наук в 2015-2019 годах. Авторами исследуются проблемы законодательства и правоприменения в сфере лесных отношений, излагаются подходы к дальнейшему развитию государственного и частного управления лесами, обеспечивающие сохранение лесов и поддержание баланса между экосистемными услугами.

Значительное место в работе занимают положения, направленные на разработку экономических механизмов, обеспечивающих доходность лесного хозяйства, вхождение его в рыночную экономику, основываясь на признании наличия в лесном хозяйстве продукции и услуг, введения рыночных цен на древесину и иные ресурсы леса и формирование рынка экосистемных услуг.

Сформированные предложения, лежащие в основе концепции нового Лесного кодекса, рассмотрены на расширенном заседании Научного совета Российской академии наук по лесу и рекомендованы к использованию государственными органами в интересах Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования	5
2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования лесных отношений.....	8
3. Основные положения законопроекта.....	15
3.1. Лес и лесные земли	15
3.2. Подразделение лесов по целевому назначению	16
3.3. Собственность на леса и лесные земли.....	17
3.4. Разграничение полномочий.....	18
3.5. Государственная лесная политика.....	20
3.6. Экономическое зонирование лесов	20
3.7. Управление лесами	21
3.7.1. Органы управления лесами.....	22
3.7.2. Государственные лесохозяйственные организации	23
3.7.3. Государственная лесная охрана.....	24
3.7.4. Государственный надзор за состоянием лесов	25
3.7.5. Постоянное (бессрочное) пользование лесами.....	26
3.7.6. Частное (негосударственное) управление лесами.....	26
3.8. Лесное хозяйство.....	27
3.8.1. Рубка лесных насаждений в целях заготовки древесины	29
3.8.2. Обеспечение нужд лесной промышленности в древесине	32
3.8.3. Рубка сухостойного леса и заготовка валежника	33
3.8.4. Коммерческая заготовка и сбор недревесных продуктов леса	34
3.8.5. Экосистемные услуги лесов.....	35

3.8.6. Использование лесов в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства	35
3.8.7. Охрана и защита лесов	36
3.8.8. Сохранение биологического разнообразия и генетических ресурсов лесов	39
3.8.9. Лесное селекционное семеноводство и заготовка семян лесных растений	40
3.8.10. Лесовосстановление.....	40
3.8.11. Рубки ухода за лесом	42
3.9. Лесоустройство.....	43
3.10. Государственная инвентаризация лесов	46
3.11. Пребывание граждан в лесах	46
3.12. Возведение в лесах объектов капитального строительства и временных сооружений	47
3.13. Плата за использование лесов.....	48
3.14. Финансирование лесного хозяйства.....	50
3.15. Государственная поддержка лесного хозяйства	51
4. Переходные положения	52
5. Место будущего федерального закона в системе действующего законодательства	52

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования

Концепция проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» (далее – Концепция) основана на понимании ограниченности площади экономически доступных лесов в Российской Федерации и результатах оценки качества лесопользования, определяющих необходимость перехода от освоения лесов как природного ресурса к организации хозяйственной деятельности, направленной на выращивание на доступных лесных землях высокопродуктивных лесных насаждений.

В основу Концепции положено определение лесного хозяйства в качестве отрасли материального производства, целью которого является выращивание древесины целевых пород при сохранении баланса между экосистемными услугами лесов.

Основной целью Концепции является совершенствование лесного законодательства с учетом отечественного и международного опыта устойчивого лесопользования в целях создания условий для экономически эффективного (доходного) лесного хозяйства, превращения его в отрасль экономики, обеспечивающей общество древесными и недревесными продуктами и экосистемными услугами лесов.

Концепция устанавливает обязательства государства и общества по отношению к лесам, а также вводит экологические ограничения хозяйственной деятельности на лесных землях, обеспечивающие сохранение благоприятных условий для жизнедеятельности человека и функционирования природных экосистем.

Положения Концепции предусматривают сокращение императивного правового регулирования лесного хозяйства в пользу рекомендательных норм, базирующихся на достижениях науки и мировой практики управления лесами. Предлагаются правовые механизмы совершенствования системы государственного управления лесами и формы участия государства и бизнеса в ведении лесного хозяйства.

Реализация Концепции позволит повысить общий уровень и эффективность правового регулирования лесных отношений за счет:

- а) установления государственной собственности на леса и лесные ресурсы;
- б) раскрытия принципов совместного ведения Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации вопросов владения, пользования и распоряжения лесами, находящимися в государственной собственности;

в) разграничения предметов ведения и полномочий в области лесных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определение перечня выполняемых ими государственных функций и услуг;

г) определения правовых основ рационального лесного хозяйства, его целей и задач, принципов организации;

д) установления исполнителей государственных функций и услуг в сфере лесного хозяйства на региональном и федеральном уровнях.

Актуальность и своевременность обновления лесного законодательства обусловлена неэффективностью правового регулирования лесных отношений вследствие разбалансированности лесного законодательства, усугубленной многочисленными и разнонаправленными изменениями, внесенными в Лесной кодекс Российской Федерации в последние годы, что привело к сокращению площади лесов, ухудшению их состояния и истощению ресурсного потенциала.

Характер и скорость развития процессов, оказывающих негативное влияние на состояние лесов, обуславливают необходимость кардинального пересмотра основного массива отраслевых законодательных норм и создания новых, адекватных решению поставленных задач и потребностям общества в разнообразных продуктах и услугах лесов.

Концепция будет способствовать комплексной модернизации лесного законодательства Российской Федерации, предусматривающей решение следующих главных задач:

- обеспечения устойчивого управления лесами на локальном, региональном и федеральном уровнях;

- сохранения и увеличения социального, экологического и экономического потенциала лесов;

- определения прав, обязанностей и ответственности всех участников лесных правоотношений;

- достижения баланса интересов сторон лесных отношений федерального, регионального и муниципального уровней, включая коренное (местное) население;

- выработки финансово-экономических механизмов лесного хозяйства, основанных на соизмерении его доходов и затрат, гарантирующих сохранение лесов и увеличение их ресурсного потенциала;

- информационного, кадрового и научного обеспечения лесоправления.

Предметом правового регулирования Концепции являются лесные (экономические и общественные) отношения, связанные с использованием лесов для удовлетворения потребностей общества в лесных продуктах и услугах, в том числе отношения, возникающие в процессе реализации конституционных принципов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению лесами.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта. Действие норм предлагаемого федерального закона будет распространяться на граждан Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные лесохозяйственные организации, а также на физические и юридические лица, осуществляющие ведение лесного хозяйства и (или) использующие леса.

Концепция предусматривает установление новых прав и обязанностей субъектов лесных отношений, вытекающих из необходимости:

- децентрализации государственного управления лесами, в том числе полномочий нормативного правового регулирования лесных отношений;

- раздельного исполнения органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательно-нормотворческих, распорядительных и контрольных функций;

- формирования экономических отношений в лесном хозяйстве, обеспечивающих перевод лесохозяйственной деятельности из сферы бюджетных услуг в отрасль материального производства, обеспечивающего общество лесными продуктами и услугами лесов;

- вовлечения в лесохозяйственный оборот земель, вышедших из сельскохозяйственного пользования и зарастающих лесом;

- устранения многочисленных пробелов и противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования лесных отношений

В настоящее время лесные отношения на федеральном уровне регулируются нормами Конституции Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, земельным и водным законодательством, Кодексом об административных правонарушениях, а также нормами других законодательных актов, затрагивающими отдельные вопросы лесных отношений.

Кроме того, лесные отношения регламентируются многочисленными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, Минприроды России, Федерального агентства лесного хозяйства, принятие которых предусмотрено Лесным кодексом Российской Федерации. На региональном уровне лесные отношения регулируются также законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Принятие в 2006 году Лесного кодекса Российской Федерации способствовало формированию новых лесных отношений, применимых к условиям рыночной экономики и частному лесопользованию. Действующий Лесной кодекс исключил выполнение лесохозяйственных мероприятий на лесных участках одновременно и государственными, и частными предпринимательскими структурами, что существенно повысило ответственность бизнеса за состояние, воспроизводство, охрану и защиту лесов. Сегодня в условиях действующего лесного законодательства арендаторами лесных участков выполняется более 80% общего объема лесохозяйственных работ, что определило модель частного хозяйственного управления эксплуатируемыми лесами.

Вместе с тем, на основе Лесного кодекса 2006 года не удалось сформировать упорядоченную и сбалансированную систему управления лесами. Действующая модель лесопользования, в основу которой были положены арендные отношения, показала свою практическую неприемлемость из-за отсутствия у арендаторов какой-либо заинтересованности в результатах лесного хозяйства, за исключением минимизации потерь от штрафных санкций, налагаемых за неисполнение договорных условий. Очевидно, что это неустранимая проблема, обусловленная природой лесохозяйственного производства, призванного удовлетворять потребности в лесах и лесных ресурсах будущих поколений.

Итогом арендных отношений стало ухудшение состояния лесов, снижение их экономического и экологического потенциала. Попытки установления всеохватывающего контроля за исполнением договоров аренды лесов не привели к желаемому результату. Более того, организация постоянного наблюдения за выполнением арендаторами назначенных проектом освоения лесов мероприятий привела к росту затрат на государственное управление лесами, объем которых сегодня соизмерим с затратами на само ведение лесного хозяйства. Именно по этой причине лесная аренда не получила широкого применения в международной практике лесопользования.

Действующий лесной кодекс способствовал избыточной эксплуатации экономически доступных лесов, снижению их продуктивности. В настоящее время доля спелых и перестойных хвойных древостоев I–III классов бонитета не превышает 16%, а фактическая продуктивность сосновых и еловых древостоев составляет от 35% до 53% потенциально возможной производительности.

На ухудшение состояния лесов значительно повлияли рубки наиболее доступных и качественных лесных насаждений в объемах, превышающих нормы неистощительного лесопользования, из-за чего в ряде регионов уже происходит ликвидация лесопильных производств, требующих поступления высококачественной (пиловочной) древесины.

Нарушению принципов устойчивого управления лесами способствовал ряд положений лесного законодательства, исключая участие государства в проектировании лесопользования и оценке назначаемых в рубку лесных насаждений. По мнению экспертов и специалистов отрасли, сложившаяся система лесопользования позволяет арендаторам вырубать лесные насаждения в объемах, значительно превышающих (оценочно на 40-45 млн куб. м) договорные условия. Очевидно, что соответствующая основной цели арендатора лесов мотивация к увеличению его доходности, не обремененная ответственностью собственника, стимулирует этот процесс.

К пробелам в действующем лесном законодательстве следует отнести вопросы, связанные с обеспечением воспроизводства лесов хозяйственно ценными породами, которое в настоящее время обеспечивается преимущественно (более 80%) за счет естественного возобновления. Такое лесовосстановление приводит к прогрессирующей смене хвойных и

твердолиственных древесных пород на насаждения с преобладанием осины, березы и ольхи серой.

Помимо этого, отсутствие в действующем лесном законодательстве положений, направленных на сохранение результатов искусственного лесовосстановления до момента обретения лесными культурами устойчивости в конкуренции с порослевым возобновлением мягколиственных пород, определило его низкую эффективность: по итогам экспертной оценки, проведенной природоохранными и научными организациями в 2017-2019 годах, сохранность лесных культур не превысила 35-40%.

Сложная ситуация сохраняется в лесах, не предоставленных в аренду. Изначальный замысел законодателя, предусматривающий вовлечение в хозяйственный оборот всей территории лесного фонда, не был реализован по причине экономической недоступности большей части лесов, а также в связи с наличием ограничений, препятствующих их хозяйственному освоению. В результате более 70% лесов оказались неуправляемыми, а государственная лесная охрана в них была, по сути, ликвидирована. Несмотря на изменения, внесенные в лесное законодательство в 2014 году, которые разрешают создание государственных бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, обеспечивающих управление лесами, не предоставленными в аренду, качество управления лесами не повысилось. Это обусловлено тем, что законодатель не определил источники финансирования указанных учреждений.

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

Одной из главных новаций Лесного кодекса 2006 года стало распространение на лесные отношения норм земельного и гражданского права. В этой связи правовое положение лесных выделов и кварталов, определенное в качестве земельных участков, повлекло за собой ряд избыточных организационных действий, которые, как показала практика, привели к

необоснованному росту затрат, связанных с необходимостью образования лесного (земельного) участка, его постановки на кадастровый учет и регистрации прав собственности.

Необходимость указанных действий обусловлена предполагаемым применением права аренды лесов в качестве экономического инструмента, повышающего капитализацию лесопользователя. Однако, как показала правоприменительная практика, кредитные организации не приняли такой инструмент в качестве залогового обеспечения, что обусловлено как неопределенностью объекта аренды (лес, подлежащий рубке, не может быть объектом аренды), так и высокими рисками сохранности лесов.

В этой связи дальнейшее распространение норм земельного права на лесные отношения не представляется целесообразным. Очевидно, что земельное законодательство должно получить применение только при установлении границ лесов, переводе земельных участков из одной категории в другую, а также при установлении сервитута в отношении лесов, используемых для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства.

Распространение на лесные отношения норм гражданского законодательства применительно к освоению лесов, повлекло за собой установление необоснованных требований к лесопользователям, осуществляющим заготовку древесины. Так, согласно ст.71 Лесного кодекса Российской Федерации, к договору аренды лесного участка сегодня применяются общие положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, в соответствии с которыми арендатор обязан поддерживать арендованное имущество в исправном состоянии и нести расходы на его содержание. В связи с этим арендатор лесного участка, вносящий плату за рубку лесных насаждений, дополнительно несет бремя ответственности за обеспечение сохранности лесов и их воспроизводства.

Очевидно, что такой подход не имеет экономической основы. Он сохраняется и поддерживается исключительно за счет минимизации лесохозяйственных мероприятий, проводимых на арендованном лесном участке, либо за счет их формального выполнения. В конечном счете, это приводит к снижению потенциала эксплуатируемых лесов.

Другой проблемой современного лесного законодательства является противоречивость его норм. Так, из положений Лесного кодекса 2006 года неясно, что является предметом договора аренды – сам лесной участок либо

право на заготовку определенных лесных ресурсов на его территории. Вместе с тем, в настоящее время отмечаются существенные проблемы при организации многоцелевого использования лесов, не позволяющие разграничить права и ответственность лиц, использующих один и тот же лесной участок для различных целей.

В лесном законодательстве также не учитываются требования Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающие обязанность арендатора возвратить земельный участок по истечении срока аренды в том состоянии, в котором он его получил. Отсутствие таких положений определяется невозможностью их применения к лесным отношениям, ввиду того, что рубка леса собственно и является задачей арендатора, а получение за рубку денежной компенсации – задачей собственника лесов.

Договор купли-продажи лесных насаждений, введенный взамен лесорубочного билета, также обусловлен распространением на лесные отношения норм гражданского права и его общих положений о договоре. Введение их в практику лесопользования привело к росту бюрократических процедур, что ограничило доступ местного населения к лесным ресурсам и способствовало росту нелегального лесопользования.

Специалистами неоднократно указывалось на несовершенство действующего лесного законодательства в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Для того чтобы реализовать на практике данный принцип федерализма в условиях сохранения федеральной собственности на леса, лесное законодательство предусматривает осуществление федерального управления лесами через передачу субъектам Российской Федерации полномочий в области лесных отношений. Такое правовое положение сохранило модель централизованного управления лесами, характеризующегося всеми признаками административного управления, такими как: планирование,

распорядительство, координация и контроль (ст.83 Лесного кодекса Российской Федерации).

Данный подход показал свою неэффективность. Более чем десятилетняя практика применения Лесного кодекса 2006 года показала, что у федерального центра и региональных властей сформировались существенные различия в представлениях о практических путях совместного ведения лесного хозяйства, что создало ряд конфликтных ситуаций, результатом которых стали экономические и экологические потери. По мнению большинства специалистов отрасли, установление такого «двоевластия» стало одной из главных причин снижения эффективности лесоправления.

Другой важной проблемой, сдерживающей развитие лесного хозяйства, является несовершенство правового регулирования вопросов использования земель, заросших лесной растительностью. Данные дистанционного мониторинга показывают, что в Российской Федерации имеется около 100 млн га лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и землях запаса, естественным образом сформировавшихся в условиях отсутствия хозяйственной деятельности. Большую часть заросших лесной растительностью земель невозможно вернуть в сельскохозяйственный оборот в силу целого комплекса природных и социально-экономических причин: низкой продуктивности земель, их мелкоконтурности, исключающей применение современной высокопроизводительной техники, подверженности интенсивной водной или ветровой эрозии, неблагоприятным климатическим условиям, а также отсутствия трудовых ресурсов.

Оптимальным вариантом решения этой проблемы представляется использование указанных земель для ведения лесного хозяйства, что позволит обеспечить ежегодное производство более 300 млн куб. м качественной древесины на территориях, примыкающих к сетям дорог общего пользования, а также создать до 100 тысяч постоянных рабочих мест на сельских территориях. Целесообразность такого подхода подтверждается современным опытом большинства стран умеренного пояса северного полушария Земли, где на протяжении последних двух-трех десятилетий происходит интенсивное вовлечение худших и выбывших из использования сельскохозяйственных земель в различные формы лесного хозяйства.

Требуется оптимизация системы правового регулирования вопросов экономики лесного хозяйства. Действующее лесное и бюджетное

законодательство характеризуется отсутствием в нем экономических стимулов к эффективному управлению лесами. При этом лесное хозяйство до настоящего времени остается единственной отраслью материального производства, не имеющей законодательно признанных продукции и услуг, а средства на его обеспечение отнесены исключительно к бюджетным расходам, что определяет место лесного хозяйства в составе потребителей бюджетных средств наряду с культурой, медициной и образованием. Для решения этой проблемы предлагается преобразование лесного хозяйства в отрасль экономики, обеспечивающую потребности общества в лесных продуктах и услугах за счет собственных доходов.

Существующие в настоящее время проблемы эффективного лесопользования во многом связаны с отсутствием экономических механизмов в отношениях государства с лесопользователями, наличие которых присуще исполнению предпринимательскими структурами хозяйственного управления не принадлежащей им собственностью. В силу этого ведение лесного хозяйства в границах арендованных лесов осуществляется арендаторами за свой счет с одновременным внесением арендных платежей, размер которых не зависит от объемов проводимых лесохозяйственных работ и расходов, связанных с их выполнением, что приводит к снижению интенсивности лесного хозяйства и открывает широкую возможность для коррупционных проявлений.

Рассмотренное выше не является исчерпывающим анализом причин неэффективности современного лесного законодательства. Несмотря на большое количество внесенных в Лесной кодекс 2006 года изменений, этот основополагающий документ по-прежнему содержит значительные пробелы и недостатки, а ряд его положений сохраняют декларативный характер и содержат нормы, не обеспеченные эффективными механизмами реализации. Все это создает значительные трудности в процессе правоприменения и свидетельствует о том, что дальнейшая практика внесения изменений в действующее лесное законодательство уже исчерпала свой ресурс.

Таким образом, разработка нового Лесного кодекса Российской Федерации является своевременной и востребованной задачей. Совершенствование правового регулирования в целях повышения эффективности государственного управления лесами, формирования экономических механизмов лесного хозяйства, исключая избыточное государственное регулирование, децентрализацию и вовлечение в процесс

управления лесами предпринимательских структур, позволит сохранить и повысить потенциал российских лесов, обеспечить их рациональное и неистощительное использование для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

3. Основные положения законопроекта

3.1. Лес и лесные земли

Концепция дает определение леса как совокупности растений, животных, микроорганизмов, почвы и других компонентов окружающей среды, взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии.

К лесам относятся земли площадью более 0,5 га, на которых произрастают или способны произрастать деревья высотой более 5 метров, формирующие полог сомкнутостью более 10%, или деревья, способные на данном участке достичь этих пороговых значений.

Также леса включают участки, временно обезлесенные из-за сплошных рубок или стихийных бедствий, но которые, как ожидается, будут восстановлены в течение 5 лет, а также занятые лесными дорогами, противопожарными полосами, питомниками и другими объектами лесной инфраструктуры. К лесам не относятся плодовые насаждения в системах сельскохозяйственного производства и насаждения городского землепользования, за исключением городских лесов.

Занятые лесами земли, находящиеся в государственной собственности, относятся к лесному фонду. К лесному фонду Концепция относит земли, предназначенные для сохранения на них лесов, которые могут быть переведены собственником в другой вид землепользования исключительно в целях государственных или муниципальных нужд. Лесной фонд может включать в себя как лесные, так и нелесные земли.

В состав лесного фонда также могут включаться земли, занятые древесно-кустарниковой растительностью (сообществом многолетних растений выше 0,5 метра и ниже 5 метров в высоту по достижению возраста спелости), водные и водно-болотные угодья.

3.2. Подразделение лесов по целевому назначению

В соответствии с Концепцией по целевому назначению леса распределяются на:

- леса особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ);
- защитные леса;
- эксплуатационные леса;
- леса дикой природы (неуправляемые леса).

К лесам ООПТ относятся леса, расположенные на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и на иных установленных федеральными законами особо охраняемых природных территориях федерального, регионального или местного значения.

Отнесение лесов к лесам ООПТ осуществляется при их создании уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (в отношении ООПТ федерального значения) или уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ (в отношении ООПТ регионального значения). Решение о создании ООПТ одновременно является решением о переводе лесов из эксплуатационных лесов в леса ООПТ.

Использование лесов, расположенных на землях ООПТ, осуществляется в соответствии с требованиями, установленными законодательством об ООПТ.

В лесах ООПТ не допускаются виды использования лесов, которые могут привести к деградации или утрате ценных природных объектов, ради сохранения которых они созданы, а также иные виды пользования лесов, если они запрещены режимом ООПТ.

К защитным лесам относятся леса, главной целью управления которыми является формирование благоприятной окружающей среды, охрана водных объектов, почв, защита природных, экономических и социальных объектов, а также ценные леса. В составе защитных лесов выделяются категории защитных лесов, характеризующиеся особенностями (допустимостью) их использования.

Концепция выделяет леса общего пользования – лесопарковые зоны и городские леса. Предоставление лесов лесопарковых зон и городских лесов для осуществления видов разрешенного пользования отдельными юридическими или физическими лицами не допускается.

К эксплуатационным лесам относятся леса, главной целью управления которыми является многоцелевое сбалансированное использование в целях

максимально эффективного получения высококачественной древесины, а также недревесных лесных продуктов при сохранении баланса между экосистемными услугами лесов. В составе эксплуатационных лесов выделяются особо защитные участки леса.

К лесам дикой природы относятся недоступные для экономического использования леса, вследствие их удаленности от промышленной и социальной инфраструктуры (ранее резервные леса), а также малонарушенные лесные территории, сохранившие высокую природоохранную ценность. В лесах дикой природы не осуществляется деятельность, связанная с их использованием, изменением количественного и (или) качественного состояния.

Установление границ лесов ООПТ федерального значения, защитных и эксплуатационных лесов, а также лесов дикой природы относится к полномочиям Российской Федерации.

3.3. Собственность на леса и лесные земли

Предложения, содержащиеся в Концепции, опираются на международный опыт управления лесами, показывающий, что в странах с федеративным устройством наиболее эффективна децентрализованная система государственного управления лесами, когда полномочия по владению, распоряжению и пользованию лесами распределены между федеральным центром и регионами (субъектами федерации).

Согласно Концепции, леса, расположенные в границах лесного фонда, находятся в государственной собственности. Разграничение государственной собственности на леса между субъектами Российской Федерации и федеральным центром законопроектом не предусматривается. Такой подход позволяет распределить полномочия по управлению лесами между различными уровнями власти и законодательно закрепить принципы децентрализации вопросов распоряжения и пользования лесами.

Леса также могут находиться в частной и муниципальной собственности, что соответствует Конституции Российской Федерации, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

В частную собственность могут передаваться земельные участки из состава эксплуатационных лесов для создания лесных плантаций и их

эксплуатации, а также в целях размещения объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры.

Концепцией предполагается предоставление земельных участков в составе лесного фонда в постоянное (бессрочное) пользование государственным лесохозяйственным организациям, учреждаемым органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В целях ведения лесного хозяйства участки леса в составе защитных лесов могут предоставляться физическим и юридическим лицам в доверительное управление.

3.4. Разграничение полномочий

Концепция обеспечивает комплексную реализацию норм Конституции Российской Федерации (статья 72), провозглашающих совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами. Ее основные положения предусматривают разграничение предметов ведения и полномочий по владению, пользованию и распоряжению государственными лесами между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на территориальной основе.

Предлагаемый закон относит вопросы владения лесами к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а функции распоряжения и пользования лесами распределяет в соответствии с их целевым назначением:

- в лесах особо охраняемых природных территорий регионального значения, защитных и эксплуатационных лесах – субъекты Российской Федерации;

- в лесах особо охраняемых природных территорий федерального значения и лесах дикой природы – Российская Федерация.

К вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области лесных отношений Концепция относит:

- формирование государственной политики по отношению к лесам;
- разработку и принятие лесного законодательства, обеспечивающего реализацию конституционных прав и свобод граждан, определяющего общие принципы управления лесами и их использования;

- реализацию мер государственной поддержки лесного хозяйства, предполагающей финансовое обеспечение долгосрочных функций и услуг лесов, прежде всего направленных на удовлетворение потребностей в лесах будущих поколений;

- лесную науку и образование.

Концепция закрепляет за субъектами Российской Федерации в качестве прямых полномочий управление защитными и эксплуатационными лесами, в том числе получение дохода от такого управления. Такой подход предусматривает переход от существующего функционального делегирования полномочий к их территориальному распределению, предусматривающему дифференциацию лесов по уровням управления в зависимости от их целевого назначения.

К федеральным полномочиям в области управления защитными и эксплуатационными лесами предлагается отнести авиационную охрану (обнаружение и тушение лесных пожаров с применением авиационных сил и средств) труднодоступных эксплуатационных и защитных лесов, примыкающих к лесам дикой природы, а также проведение государственной инвентаризации лесов.

Законопроектом предполагается децентрализация законодательных и нормативно-правовых полномочий в сфере лесных отношений. При этом за федеральным центром сохраняется установление общих принципов государственного и негосударственного лесопользования, а нормативное правовое регулирование организационных, технологических и экономических вопросов лесного хозяйства будет обеспечиваться лесным законодательством субъектов Российской Федерации с учетом особенностей их лесорастительных, экономических и социальных условий.

В соответствии с Концепцией контрольные полномочия за исполнением лесного законодательства закрепляются за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами исполнительной власти Российской Федерации в пределах территорий, соответствующих распределению между ними полномочий по распоряжению и пользованию лесами. Контрольные полномочия за соблюдением природоохранных (экологических) ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, обеспечиваются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный экологический надзор.

3.5. Государственная лесная политика

Законопроект предусматривает наличие в Российской Федерации государственной лесной политики, определяемой Президентом Российской Федерации. Лесная политика должна представлять собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на сохранение лесов и их устойчивое управление в целях наиболее полного обеспечения потребностей общества в продуктах и услугах лесов, реализации прав каждого на благоприятную окружающую среду.

Целью государственной лесной политики должен стать выбор стратегии развития лесного сектора, направленной на достижение и сохранение баланса общественных интересов с созданием благоприятной экономической среды, сохранением глобальной экологической ценности лесов и выполнением ими социальных функций.

Принятие государственной лесной политики должно предшествовать формированию и (или) совершенствованию лесного законодательства, стратегическому лесному планированию, а также принятию управленческих решений в области лесных отношений.

3.6. Экономическое зонирование лесов

Концепцией предполагается зонирование лесов по уровням интенсивности ведения в них лесного хозяйства, применяемым методам управления лесами и формам предоставления их в пользование. Такое зонирование производится в зависимости от состояния лесов, спроса на лесные ресурсы, наличия транспортной, промышленной и социальной инфраструктуры, инвестиционной деятельности в регионе, а также финансового положения и устойчивого состояния финансов государства.

В составе эксплуатационных лесов выделяются зоны интенсивного лесного хозяйства и экстенсивного лесопользования.

К интенсивному лесному хозяйству законопроект относит экономическую деятельность, характеризующуюся привлечением значительного количества финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях непрерывного удовлетворения потребностей экономики и общества в древесине целевых пород в границах территорий с хорошо развитой транспортной системой. Допустимые объемы заготовки древесины в зонах интенсивного лесного

хозяйства устанавливаются с учетом эффективности этого хозяйства, фактически достигаемых и прогнозируемых сроков воспроизводства хозяйственно ценных лесных лесов.

В зонах экстенсивного лесопользования предполагается периодическое (временное) использование лесов с их последующим возобновлением преимущественно за счет способности лесов к естественному воспроизводству. Допустимые объемы заготовки древесины в зонах экстенсивного лесопользования устанавливаются с учетом длительности естественного воспроизводства хозяйственно ценных лесов, а также с учетом масштабов потерь в результате пожаров, вспышек численности вредителей и болезней и других подобных процессов и явлений.

В соответствии с Концепцией, леса также разделяются на зоны, ведение лесного хозяйства в которых осуществляется государственными лесохозяйственными организациями, и зоны, где ведение лесного хозяйства передается частным предпринимательским структурам.

Принятие решения об установлении в составе эксплуатационных лесов границ зон интенсивного лесного хозяйства, зон экстенсивного лесопользования, территорий негосударственного управления лесами осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3.7. Управление лесами

Проект федерального закона направлен на формирование эффективных механизмов лесопользования, соответствующих целевому назначению лесов и формам ведения в них лесного хозяйства. При этом Концепция устанавливает одни и те же принципы для управления государственными, частными и муниципальными лесами.

Концепцией предполагается распределение полномочий по уровням федерального и регионального управления с указанием главных целей управления лесами (обеспечение древесиной, поддержание занятости населения, создание благоприятной среды обитания, защита природных экосистем и сохранение биологического разнообразия, поддержание углеродного баланса и др.). Указанные цели управления лесами должны стать приоритетными для управляющих лиц (организаций), а площадь,

представленная для их достижения, не должна быть представлена для иных целей управления лесами.

В лесах, целью управления которыми является обеспечение древесиной и поддержание занятости населения, должны достигаться и другие цели управления лесами, что реализует принципы многоцелевого лесопользования.

В целях восстановления эффективного управления лесами положения Концепции определяют уполномоченных на ведение лесного хозяйства лиц:

в лесах, расположенных на землях лесного фонда, – государственные и коммерческие лесохозяйственные организации;

на землях иных категорий – собственники лесов.

Кроме того, Концепция устанавливает единицы лесопользования, к которым относит:

лесничество – территориальную единицу государственного и хозяйственного управления лесами;

участковое лесничество – составную часть территориальной единицы управления лесами (лесничества);

лесной квартал – искусственную единицу деления участкового лесничества на равные части, обозначенную на местности естественными или искусственными границами (квартальными просеками) и межевыми знаками (квартальными столбами);

таксационный выдел – первичную единицу учета лесов и назначения лесохозяйственных мероприятий, характеризующуюся однородными таксационными характеристиками и хозяйственным назначением;

лесной участок – группу лесничеств, лесных кварталов, таксационных выделов и их частей.

3.7.1. Органы управления лесами

Согласно Концепции, Российская Федерация и субъекты Российской Федерации самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти в области управления лесами, исходя из целевого назначения лесов, способов и форм ведения в них лесного хозяйства.

При этом субъекты Российской Федерации формируют систему государственного управления лесами особо охраняемых природных территорий регионального значения, защитными и эксплуатационными

лесами, а Российская Федерация – лесами особо охраняемых природных территорий федерального значения и лесами дикой природы.

Кроме того, Концепцией устанавливаются ограничения для функционирования систем управления лесами, в том числе:

- запрет на совмещение полномочий, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности в лесах, с полномочиями государственного лесного надзора;

- запрет на совмещение полномочий нормативного правового регулирования в области лесных отношений с полномочиями по управлению лесами.

Проектом федерального закона предполагается, что государственное управление лесами осуществляется государственными лесохозяйственными организациями, учреждаемыми субъектом Российской Федерации, либо непосредственно территориальными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целях реализации федеральных полномочий в области управления лесами уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации создаются специализированные организации по проведению государственной инвентаризации и авиационной охраны лесов от пожаров.

3.7.2. Государственные лесохозяйственные организации

Законодательное оформление получают лесохозяйственные организации, учреждаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях ведения лесного хозяйства в эксплуатационных и защитных лесах.

Государственные лесохозяйственные организации в лесах особо охраняемых природных территорий федерального значения учреждаются органом государственной власти Российской Федерации.

В целях обеспечения задач по охране и защите лесов в составе государственных лесохозяйственных организаций формируется государственная лесная охрана, обладающая правами на предупреждение, выявление и пресечение действий, приносящих ущерб лесам.

В соответствии с Концепцией государственные лесохозяйственные организации получают право реализовывать выращенную ими древесину, выдавая краткосрочные лицензии на ее заготовку (отпуск древесины на корню).

При этом доход от продажи древесины на корню, а также доход от оказания лесохозяйственных услуг поступает на счета государственных лесохозяйственных организаций и служит основным источником для финансирования лесного хозяйства. Распоряжение указанными финансовыми ресурсами будет осуществляться в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности лесохозяйственной организации, который утверждается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным на управление лесами.

Федеральный доход от совместного владения лесами будет формироваться за счет внесения государственными лесохозяйственными организациями платежей за право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в составе лесного фонда, а также налога на добавленную стоимость от реализации древесины и иных лесных ресурсов.

В целях создания конкурентной среды Концепция устанавливает запрет на заготовку и переработку государственными лесохозяйственными организациями продуктов леса, в том числе древесины.

3.7.3. Государственная лесная охрана

В целях обеспечения охраны лесов от противоправных действий Концепцией предусматривается создание в составе специально уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и государственных лесохозяйственных организаций государственной лесной охраны.

К задачам государственной лесной охраны Концепция относит:

- охрану лесов от незаконных рубок;
- предупреждение лесных пожаров;
- выявление и пресечение нарушений юридическими и физическими лицами требований, установленных лесным законодательством.

Для реализации указанных задач за государственной лесной охраной закрепляются следующие права:

- проверять у граждан и должностных лиц документы, разрешающие заготовку лесных ресурсов и их транспортировку;
- составлять протоколы о лесонарушениях;
- выдавать в пределах своей компетенции гражданам и юридическим лицам указания (предписания) по устранению выявленных недостатков;

- направлять в соответствующие государственные органы протоколы о лесонарушениях для привлечения лесонарушителей к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, возмещения нанесенного вреда.

Кроме вышеназванных полномочий, должностные лица государственной лесной охраны, создаваемой в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделяются правами на производство дел об административных правонарушениях и принятие решений о приостановлении хозяйственной деятельности в лесах.

Должностным лицам государственной лесной охраны разрешаются хранение, ношение и применение служебного оружия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3.7.4. Государственный надзор за состоянием лесов

Под государственным надзором за состоянием лесов понимается деятельность по систематическому наблюдению за состоянием лесов, выявлению процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, а также оценке воздействия лесохозяйственной деятельности на лесные экосистемы, выявлению и пресечению нарушений юридическими и физическими лицами требований, установленных природоохранным (экологическим) законодательством.

Целью государственного надзора за состоянием лесов является контроль за соблюдением органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области лесных отношений, установленных законодательством Российской Федерации природоохранных (экологических) ограничений, направленных на сохранение регулирующих, средообразующих, водоохранных, защитных, оздоровительных и иных полезных функций лесов.

В соответствии с Концепцией государственный надзор за состоянием лесов является составной частью государственного экологического надзора, его проведение обеспечивается федеральным органом исполнительной власти (его территориальными органами), осуществляющим федеральный государственный экологический надзор. Порядок осуществления государственного надзора за состоянием лесов устанавливается Правительством Российской Федерации.

3.7.5. Постоянное (бессрочное) пользование лесами

Предлагаемая модель управления лесами предполагает предоставление государственным лесохозяйственным учреждениям субъектов Российской Федерации земельных участков, находящихся в составе земель лесного фонда, в постоянное (бессрочное) пользование. Решение о предоставлении государственным лесохозяйственным учреждениям земельного участка из состава земель лесного фонда в постоянное (бессрочное) пользование принимается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принятие органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений о предоставлении государственным лесохозяйственным учреждениям земельных участков из состава земель лесного фонда в постоянное (бессрочное) пользование реализует право собственника лесов на самостоятельное ведение лесного хозяйства и получение дохода от такой деятельности. Таким решением субъект Российской Федерации определяет форму предоставления на его территории лесных ресурсов для экономических целей, основанную на механизмах лесных конкурсов и аукционов по продаже древесины на корню.

3.7.6. Частное (негосударственное) управление лесами

В качестве одной из форм управления государственными лесами Концепция предлагает модель частного (негосударственного) управления, основанную на передаче прав и полномочий, связанных с ведением лесного хозяйства в государственных лесах, предпринимательским структурам на срок свыше 10 лет.

В указанных целях с физическими и юридическими лицами заключается лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства. Такое соглашение заключается на конкурсной основе в случае принятия органами государственной власти субъекта Российской Федерации решения о нецелесообразности ведения в государственных лесах (их части) лесного хозяйства силами государственных лесохозяйственных организаций.

В соответствии с лицензионным соглашением лицензиат обеспечивает в лесах, предоставленных ему для ведения лесного хозяйства, выполнение комплекса лесохозяйственных работ, в том числе связанных с заготовкой

древесины, предусмотренных планом лесного хозяйства, а также обнаружение и тушение лесных пожаров.

Участие государства в данной модели лесоправления предполагает охрану указанных лесов от противоправных действий, которая будет осуществляться должностными лицами территориальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, территориальные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации будут обеспечивать контроль за соблюдением лицензионных соглашений, организовывать работу по ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, вызванных лесными пожарами, а также участвовать в планировании и государственной поддержке лесохозяйственной деятельности.

В целях ведения лесного хозяйства в защитных лесах Концепция предусматривает возможность предоставления земельных участков в составе земель лесного фонда физическим и юридическим лицам в доверительное управление. Целями такого управления должны стать сохранение и развитие регулирующих, средообразующих, водоохраных, санитарно-оздоровительных и иных функций защитных лесов с их одновременным использованием при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими защитными функциями.

Решение о предоставлении защитных лесов в доверительное управление частным предпринимателям или коммерческим организациям принимается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае невозможности или экономической нецелесообразности обеспечения лесного хозяйства в защитных лесах силами государственных структур.

Управление лесами, растущими на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, находящихся в собственности юридических и физических лиц, обеспечивается собственниками этих земель.

3.8. Лесное хозяйство

Одной из главных новаций нового Лесного кодекса должно стать правовое определение лесного хозяйства как отрасли общественного производства, решающей задачи рационального использования и сохранения лесов как важнейшего компонента биосферы в интересах ныне живущих и будущих поколений людей.

В соответствии с Концепцией лесохозяйственная деятельность в лесу станет видом экономической деятельности, связанной с выращиванием на лесных землях высокопродуктивных лесных насаждений определенных (целевых) пород, а также обеспечением недревесными лесными продуктами, регулирующими, средообразующими, водоохранными, защитными, культурными и другими услугами лесов.

Одновременно Концепция восстанавливает и реализует традиционное понимание лесного хозяйства как формы пользования лесами, содержание которого в эксплуатационных лесах предусматривает:

а) в зонах интенсивного лесного хозяйства – лесоустройство, заготовку древесины, охрану и защиту лесов, селекционно-генетические мероприятия, заготовку семян, лесовосстановление и уход за лесами;

б) в зонах экстенсивного лесопользования – таксацию спелых и перестойных лесов, расчет и планирование (размещение) лесосек, рубку поврежденных, спелых и перестойных насаждений, охрану лесов от пожаров и содействие естественному лесовозобновлению.

В защитных лесах лесное хозяйство направлено на сохранение (восстановление) регулирующих, средообразующих, защитных и других экосистемных функций и услуг лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими функциями. В границах водоохранных зон использование лесов ограничивается водным законодательством.

Согласно Концепции, ведение лесного хозяйства в защитных лесах рассматривается как вид хозяйственной некоммерческой деятельности по охране лесов, сохранению (усилению) их защитного потенциала и экологических функций.

К ведению лесного хозяйства в эксплуатационных и защитных лесах законопроект также относит заготовку и сбор пищевых и иных недревесных продуктов леса, обеспечение экосистемными услугами лесов, включая рекреацию.

Лесное хозяйство в лесах ООПТ определяется в качестве природоохранной деятельности, целью которой является сохранение лесных экосистем и биологического разнообразия лесов. Правовой режим в лесах ООПТ устанавливается законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

В лесах дикой природы лесное хозяйство, согласно Концепции, ограничивается мониторингом лесных пожаров и периодической инвентаризацией лесов, проводимой в целях выявления и оценки влияния на них антропогенных и природных факторов.

Помимо этого, Концепция предусматривает возможность ведения лесного хозяйства на сельскохозяйственных землях, выбывших из сельскохозяйственного оборота и землях запаса. К целям такого хозяйствования предполагается отнести лесное фермерство, агролесоводство, плантационное лесовыращивание, а также восстановление лесных экосистем и ландшафтов для формирования благоприятной среды обитания человека или для повышения климаторегулирующей способности лесов.

Ведение лесного хозяйства в государственных лесах предлагается передать государственным лесохозяйственным организациям, а при организации долгосрочного обеспечения услугами и продуктами леса (в том числе древесиной) градообразующих предприятий лесного комплекса, а также в целях реализации инвестиционных проектов в области лесопереработки – лицам, использующим леса. Концепция определяет условия и порядок такого использования.

В целях исключения необоснованных затрат и повышения эффективности лесного хозяйства Концепция определяет приоритет лесного законодательства в регулировании лесных отношений при решении задач, связанных с ведением лесного хозяйства.

3.8.1. Рубка лесных насаждений в целях заготовки древесины

В соответствии с основными положениями Концепции, рубка лесных насаждений является составной частью лесного хозяйства, связанной с рубкой деревьев, их трелевкой, переработкой в сортименты, хранением и вывозом из леса. Наряду с целью заготовки древесины при проведении рубок решается задача обновления лесов. В связи с этим предполагается широкое применение в зоне интенсивного лесного хозяйства постепенных рубок, характеризующихся длительностью сроков рубки спелых древостоев.

Концепцией определяется, что заготовка древесины осуществляется в спелых и перестойных насаждениях эксплуатационных и защитных лесов, при уходе за лесом и прочих рубках в объеме, не превышающем расчетную лесосеку в пределах каждой хозяйственной секции. При этом расчетная

лесосека исчисляется отдельно для эксплуатационных и защитных лесов, в ее состав входит древесина, заготавливаемая по всем видам рубок (в том числе санитарным).

В качестве основания для исчисления расчетных лесосек служит информация, полученная в ходе проведения государственной инвентаризации лесов, о приросте лесных насаждений, расположенных в границах лесничества или лесного участка, предоставленного для ведения лесного хозяйства, с учетом потерь от лесных пожаров, вредителей и болезней леса.

В случае развития чрезвычайных ситуаций в лесу, вызванных пожарами, вредителями и болезнями, погодными условиями, в результате которых объемы гибели древостоев превысили установленную расчетную лесосеку, по решению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации допускается ее превышение с перерасчетом допустимого изъятия древесины в последующие годы. Леса, погибшие или поврежденные в результате действия названных факторов, подлежат использованию для заготовки древесины в первую очередь, если иное не установлено действующим законодательством.

Расчетная лесосека устанавливается решением уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации для лесничества, а также для каждого участка леса, предоставленного юридическому или физическому лицу для ведения лесного хозяйства или по договору доверительного управления. Порядок исчисления расчетных лесосек для лесничеств, а также для участков леса, предоставленных в долгосрочное пользование, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Помимо этого, Концепция устанавливает формы, порядок и условия доступа граждан и юридических лиц к древесным лесным ресурсам. Предполагается, что экономические потребности в древесине будут удовлетворены как в виде долгосрочного предоставления участка леса для ведения лесного хозяйства, так и в виде отпуска древесины на корню, осуществляемого государственными лесохозяйственными организациями.

Обеспечение населения топливной древесиной и круглыми лесоматериалами для собственных нужд предполагается в форме отпуска древесины на корню в границах участков леса, управляемых государственными лесохозяйственными организациями. Кроме того, населению для удовлетворения собственных нужд предоставляются права на заготовку в

установленном порядке древесины погибших деревьев (ветровалных и сухостойных) в государственных лесах, в том числе в лесах, предоставленных юридическим и физическим лицам для ведения лесного хозяйства.

Форма предоставления населению древесных лесных ресурсов на территории субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации применительно к государственным лесам, расположенным в его границах, либо их частям. Также законодательное оформление получают инструменты предоставления лесов в краткосрочное и долгосрочное пользование.

Предполагается, что при краткосрочном лесопользовании (от 1 до 5 лет) право заготовки древесины будет предоставляться на основании разовой лицензии, выдаваемой государственной специализированной лесохозяйственной организацией физическому или юридическому лицу, на установленный объем подлежащей заготовке древесины, по результатам торгов. Действие разовой лицензии на заготовку древесины ограничивается определенной территорией, границы которой устанавливаются при ее выдаче, и определенным объемом подлежащей заготовке древесины.

Долгосрочная заготовка древесины физическими и юридическими лицами будет осуществляться на основании лицензионного соглашения (лицензии) на ведение лесного хозяйства в государственных лесах. Одновременно с правом заготовки древесины на лицо, заключившее такое соглашение, возлагаются обязательства по обнаружению и тушению лесных пожаров, лесовосстановлению, уходу за лесом и выполнению других лесохозяйственных мероприятий, состав которых определен планом лесного хозяйства на соответствующем лесном участке.

Лицензионное соглашение на ведение лесохозяйственной деятельности в государственных лесах заключается уполномоченным органом государственной (исполнительной) власти субъекта Российской Федерации и предусматривает передачу лицензиату прав на управление и пользование государственными лесами на срок от 10 до 49 лет.

К числу обязательных условий такого лицензионного соглашения отнесены требования по проведению периодической оценки деятельности лицензиата (1 раз в 5 лет) с последующим продлением лицензии, если результаты такой оценки будут признаны удовлетворительными.

Лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства в эксплуатационных лесах ограничивается определенной территорией, границы которой устанавливаются при его заключении.

Долгосрочное право юридических и физических лиц на заготовку древесины в защитных лесах, находящихся в государственной собственности, может возникать исключительно на основании договора доверительного управления такими лесами. При этом параметры рубок для защитных лесов и правила заготовки в них древесины устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Параметры рубок для эксплуатационных лесов и правила заготовки в них древесины устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Объем разрешенных к заготовке лесоматериалов, их сортиментный и качественный состав определяются при отводе лесосек. В лесах, расположенных в границах зон экстенсивного лесопользования, объем подлежащей заготовке древесины, ее породный и сортиментный состав определяются по площади и материалам инвентаризации лесов.

3.8.2. Обеспечение нужд лесной промышленности в древесине

Проект федерального закона устанавливает требования и ограничения, направленные на развитие отечественной лесопереработки, путем формирования в Российской Федерации долгосрочного рынка древесины, отпускаемой на корню. Основой предлагаемых новаций являются нормативные требования к государственным лесохозяйственным учреждениям по конкурсной продаже древесины на корню. Кроме того, в целях формирования конкурентной среды в области лесопереработки Концепция запрещает государственным лесохозяйственным организациям осуществлять заготовку древесины и ее переработку.

Для лиц, осуществляющих заготовку древесины на основании долгосрочной лицензии на ведение лесного хозяйства, устанавливаются ограничения на экспорт из Российской Федерации круглых лесоматериалов, предназначенных для переработки пилением, лущением или строганием. Кроме того, Концепция вводит ограничительные меры на экспорт лесоматериалов первичной переработки.

В целях обеспечения сырьевыми ресурсами лесоперерабатывающих предприятий Концепция предполагает, что отпуск древесины на корню государственными лесохозяйственными организациями будет осуществляться по результатам конкурсов с ограниченным участием лиц, осуществляющих переработку древесины. По результатам таких конкурсов победителям могут выдаваться разовые лицензии на заготовку древесины, а также заключаться с ними фьючерсные контракты (договоры) на заготовку древесины сроком до 5 лет.

Лица, осуществляющие заготовку древесины на основании лицензионного соглашения на ведение лесного хозяйства в государственных лесах, распоряжаются заготовленными лесоматериалами по своему усмотрению (за исключением экспорта необработанной древесины).

В целях развития глубокой лесопереработки, устойчивого обеспечения сырьем отечественных производств, в том числе производителей древесных плит, целлюлозы, бумаги, древесных волокон и др., Концепция предусматривает организацию лесных плантаций для выращивания лесных насаждений определенных пород и сортиментного состава в границах эксплуатационных лесов.

В целях создания лесных плантаций и их эксплуатации положения Концепции допускают куплю-продажу земельного участка из состава эксплуатационных лесов, находящихся в государственной собственности. При этом Концепция запрещает оборот земельных участков для иных целей, а также оборот земельных участков, расположенных в границах защитных лесов и лесов дикой природы.

3.8.3. Рубка сухостойного леса и заготовка валежника

Концепцией предлагается установить нормативные принципы заготовки в лесу:

- валежника – лежащих в лесу деревьев, потерявших качество свежесрубленного леса, образовавшихся в результате ветровала, навала снега, ожеледи и других природных явлений, а также упавших в результате естественного отмирания деревьев;
- сухостоя – прекративших жизнедеятельность, засохших, но стоящих на корню деревьев.

Заготовка валежника может осуществляться гражданами для удовлетворения собственных нужд в топливной древесине, а также юридическими и физическими лицами в целях осуществления предпринимательской деятельности.

Заготовка сухостоя может осуществляться гражданами и юридическими лицами в целях осуществления предпринимательской деятельности.

Заготовка валежника гражданами для удовлетворения собственных нужд в топливной древесине осуществляется свободно в эксплуатационных лесах и с ограничениями в защитных лесах. В целях обеспечения контроля за сохранностью лесов при заготовке гражданами валежника государство вправе устанавливать разрешенные для этой деятельности дни недели или календарное время года.

Заготовка валежника и сухостоя гражданами и юридическими лицами в целях осуществления ими предпринимательской деятельности производится на основании лицензии (разрешения) на осуществление данного вида деятельности, выдаваемой государственными специализированными лесохозяйственными организациями (территориальными органами исполнительной власти) на определенное время в границах определенного лесного участка.

Правила заготовки в лесах валежника и сухостоя гражданами и юридическими лицами в целях осуществления ими предпринимательской деятельности, порядок выдачи соответствующей лицензии (разрешения), порядок учета заготовленной древесины и величины платы за нее устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.8.4. Коммерческая заготовка и сбор недревесных продуктов леса

Граждане и юридические лица, использующие леса в целях осуществления предпринимательской деятельности, осуществляют заготовку и сбор недревесных лесных продуктов на основании лесного билета, выдаваемого государственными лесохозяйственными организациями на определенное время в границах определенного лесного участка.

Согласно Концепции, правила заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов гражданами и юридическими лицами в целях осуществления ими предпринимательской деятельности, порядок получения лесного билета, учета

заготовленной продукции и величины платы за нее устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.8.5. Экосистемные услуги лесов

Одной из новелл Концепции является законодательное признание экосистемных услуг лесов, их измеримости и стоимости. Предполагается наличие в лесном законодательстве механизмов стоимостной оценки поддерживающих, регулирующих, культурных экосистемных услуг, предоставляемых лесами, а также экономических форм их предоставления.

Концепция формирует правовые основы для создания и развития рынка экосистемных услуг, устанавливает их потребителей и бенефициаров. Охрана защитных лесов и особо защитных участков леса, осуществляемая государственными лесохозяйственными организациями, а также частными предпринимательскими структурами при доверительном управлении лесами, является формой оказания обществу услуг в сфере лесного хозяйства.

В случае, если в результате ведения лесного хозяйства в защитных лесах образуются древесина или иные продукты, они принадлежат лицу, ведущему лесное хозяйство, а их стоимость учитывается при оценке вознаграждения за доверительное управление защитными лесами.

3.8.6. Использование лесов в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства

Концепция предусматривает предоставление права ограниченного пользования участком леса в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, посредством установления сервитута (публичного сервитута). Обременение участка леса сервитутом, публичным сервитутом не лишает собственника лесов прав владения, пользования и распоряжения ими.

Публичный сервитут для использования земельных участков в составе земель лесного фонда устанавливается в следующих целях:

- для размещения объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей;
- для размещения автомобильных дорог и железнодорожных путей;

- для проведения геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых;

- для проведения научно-исследовательских работ, в образовательных целях и размещения постоянных опытных объектов.

В соответствии с Концепцией сервитут устанавливается:

- в отношении эксплуатационных и защитных лесов - решениями уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- в отношении лесов ООПТ (в случае, если такая деятельность допускается режимами ООПТ) и лесов дикой природы - решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

В случаях размещения инженерных сооружений федерального значения публичный сервитут устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для всех категорий лесов.

Лица, в интересах которых установлен сервитут (публичный сервитут), вносят плату за пользование участком леса в бюджет Российской Федерации. Размер платы и порядок ее внесения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Плата за сервитут не устанавливается для научно-исследовательских и образовательных учреждений, использующих леса в целях проведения научно-исследовательских работ и размещения постоянных опытных объектов.

В случаях, если установление сервитута требует рубки лесных насаждений (с учетом правового режима защитных лесов, а также режима ООПТ), заявителем приобретает древесина на корню, произрастающая в границах запрашиваемого земельного участка.

3.8.7. Охрана и защита лесов

В соответствии с Концепцией, мероприятия по охране и защите лесов осуществляются государственными лесохозяйственными организациями в границах земель, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, а также юридическими и физическими лицами, ведущими лесное хозяйство на основании лицензионного соглашения и договора доверительного управления защитными лесами. В лесах, предоставленных предпринимательским структурам по лицензионному соглашению на ведение лесного хозяйства или договору доверительного управления защитными лесами, охрана лесов от

противоправных действий нарушителей лесного законодательства осуществляется уполномоченными территориальными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Состав и объемы мероприятий по охране и защите лесов устанавливаются планом лесного хозяйства (лесоустройством). В соответствии с Концепцией, невыполнение плана лесного хозяйства является основанием для досрочного расторжения договора доверительного управления защитными лесами, отзыва лицензии на ведение лесного хозяйства в эксплуатационных лесах, прекращение права постоянного (бессрочного) пользования участками леса.

Принятие законопроекта позволит обеспечить более эффективное решение задач по охране и защите лесов, в том числе:

- охране лесов от пожаров;
- защите лесов от вредителей и болезней леса;
- выявлению и пресечению нарушений норм и правил, установленных государством в целях эффективного лесного хозяйства;
- охране лесов от противоправных действий (включая незаконные рубки).

Охрана лесов от пожаров предусматривает обеспечение мер пожарной безопасности в лесах, обнаружение и тушение лесных пожаров. В целях тушения лесных пожаров органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе привлекать подразделения государственной и муниципальной пожарной охраны, противопожарных формирований юридических лиц, членов добровольной пожарной охраны.

При возникновении чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, ее ликвидация возлагается на Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации и их территориальные подразделения. Порядок введения чрезвычайной ситуации в лесах, включающий оценочные критерии ее введения, учитывающие площадь лесных пожаров, угрозу социальным и экономическим объектам, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Концепцией, затраты, понесенные юридическими и физическими лицами при тушении лесных пожаров, возмещаются из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а при введении чрезвычайной ситуации – из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

В труднодоступных эксплуатационных лесах, где наземное тушение лесных пожаров не представляется возможным вследствие их транспортной

недоступности, тушение лесных пожаров обеспечивается специализированной организацией авиационной охраны лесов, создаваемой уполномоченным органом исполнительной власти Российской Федерации. К ответственности авиационной охраны лесов также относится тушение лесных пожаров в лесах дикой природы, угрожающих населенным пунктам и инженерным сооружениям.

Авиационная охрана лесов представляет собой комплекс мероприятий, направленных на раннее обнаружение и тушение лесных пожаров с применением летательных аппаратов. Отнесение лесов к зонам авиационной охраны лесов от пожаров и порядок ее осуществления устанавливается Правительством Российской Федерации.

Защита лесов направлена на выявление поврежденных вредителями и болезнями леса отдельных деревьев и древостоев, предупреждения их распространения, а также минимизации экономического ущерба лесам, наносимого вредителями. В целях обеспечения санитарной безопасности в эксплуатационных и защитных лесах проводятся наземные и авиационные работы, включающие осуществление лесопатологического мониторинга, локализацию и ликвидацию очагов вредных организмов, в том числе санитарных рубок.

При наличии в границах лесничеств, а также участков леса, предоставленных для ведения лесного хозяйства, древостоев, поврежденных вредителями и болезнями леса, древесина которых пригодна для хозяйственного использования, рубка здоровых древостоев в них запрещается. Ликвидная древесина, заготавливаемая при проведении санитарно-оздоровительных рубок, включается в состав расчетной лесосеки.

В границах особо защитных участков леса, лесов ООПТ санитарные рубки проводятся только в целях ликвидации угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением вредителей и болезней леса, а также ликвидации их последствий.

Концепция запрещает проведение лесопатологических обследований и санитарно-оздоровительных мероприятий организациями, осуществляющими государственный лесопатологический мониторинг (государственную инвентаризацию лесов).

3.8.8. Сохранение биологического разнообразия и генетических ресурсов лесов

Сохранение биологического разнообразия и генетических ресурсов лесов осуществляется в целях обеспечения неистощительного лесопользования, баланса между экосистемными услугами лесов и сохранения лесов для будущих поколений.

Концепция определяет, что сохранение биологического разнообразия лесов в эксплуатационных лесах осуществляется за счет выделения в них особо защитных участков лесов, в том числе:

- заповедных лесных участков;
- мест обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира;
- ключевых биотопов и охранных зон.

Выделение особо защитных участков лесов в составе эксплуатационных лесов производится решениями уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с лесным и природоохранным законодательством.

В лесах ООПТ, защитных лесах и лесах дикой природы сохранение биологического разнообразия является одной из главных целей управления лесами.

Охрана редких и находящихся под угрозой объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации или красные книги субъектов Российской Федерации, осуществляется в соответствии с законодательством об охране окружающей среды.

Сохранение генетических ресурсов лесов осуществляется посредством поддержания оптимальных характеристик генетического разнообразия древесных растений:

- в природных местообитаниях – выделение лесных генетических резерватов, создание иных специальных объектов (особо защитных участков леса, ключевых биотопов и т.д.); совершенствование технологии лесозаготовки и лесовосстановления;
- вне природных местообитаний – создание объектов единого генетико-селекционного комплекса (ЕГСК), служащих целям сохранения наиболее ценных генотипов и популяций лесных растений, а также генетических банков семян, пыльцевых зерен и меристем.

3.8.9. Лесное селекционное семеноводство и заготовка семян лесных растений

Концепция дает определение лесному селекционному семеноводству как одному из основных направлений лесохозяйственной деятельности, в задачу которого входит производство семян лесных растений с ценными (улучшенными) наследственными свойствами. Оно включает комплекс мероприятий по созданию и выделению объектов постоянной лесосеменной базы, в том числе лесосеменных плантаций, плюсовых деревьев и насаждений.

Лесное селекционное семеноводство осуществляется государственными лесохозяйственными организациями. Заготовка семян лесных растений в местах рубок, а также с растущих деревьев вне лесосеменных объектов не относится к лесному селекционному семеноводству.

Одновременно законопроект наделяет государственные лесохозяйственные организации, юридические и физические лица, оказывающие услуги по доверительному управлению защитными лесами, а также осуществляющие ведение лесного хозяйства в эксплуатационных лесах на основании лицензионного соглашения, правами на свободную заготовку семян лесных растений и выращивание на землях лесного фонда посадочного материала.

Лесосеменное районирование в соответствии с Концепцией устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

3.8.10. Лесовосстановление

Лесовосстановление осуществляется путем естественного и искусственного восстановления лесов, а также их сочетания в зависимости от наличия на вырубках (гарях) подроста хозяйственно-ценных пород.

К искусственному лесовосстановлению Концепция относит посев и посадку лесов в границах лесосек, а также в границах земель, занятых погибшими лесными насаждениями. Оно применяется в целях повышения производительности лесов и сокращения сроков оборота рубки лесных насаждений, прежде всего за счет применения посевного (посадочного) материала с улучшенными наследственными свойствами.

В зоне интенсивного лесного хозяйства эксплуатационных лесов искусственное лесовосстановление носит обязательный характер в случае невозможности обеспечения восстановления лесосек целевыми породами естественным путем, а также на вырубках и площадях, на которых уничтожен подрост хозяйственно ценных пород.

Искусственное восстановление леса обеспечивается проведением в защитных и эксплуатационных лесах посева и посадки древесных растений после проведения сплошной рубки или гибели насаждений. К искусственно созданным лесам относятся насаждения, в которых доля лесных культур составляет 50% и более.

К мероприятиям по искусственному восстановлению лесов также относятся агротехнический уход за лесными культурами и проведение рубок ухода в молодняках. Успешность искусственного восстановления лесов характеризуется переводом лесных культур в занятые лесными насаждениями земли после устранения конкурирующего влияния нежелательной поросли мягколиственных пород.

Естественное восстановление лесов применяется в качестве основного способа лесовосстановления при проведении рубок в зоне экстенсивного лесопользования эксплуатационных лесов. В зоне интенсивного лесного хозяйства естественное лесовосстановление осуществляется в случае соответствия сохраняемого подраста целевым породам, выращивание которых является целью лесного хозяйства, определенной лесоустройством.

В целях содействия естественному лесовосстановлению осуществляются следующие мероприятия:

- сохранение возобновившегося под пологом лесных насаждений жизнеспособного поколения целевых древесных пород;
- минерализация почвы на местах планируемых рубок спелых и перестойных насаждений и на вырубках;
- оставление семенных деревьев, куртин и групп.

При проведении постепенных рубок формирование самосева и подраста хозяйственно ценных пород осуществляется на протяжении всего периода рубки и заканчивается к моменту проведения ее заключительного приема.

Концепция предусматривает ответственность лиц, осуществляющих ведение лесного хозяйства на основании лицензионного соглашения или договора доверительного управления, за сохранение подраста хозяйственно

ценных пород при рубках лесных насаждений. В случае гибели подроста хозяйственно ценных пород в результате неудовлетворительного проведения рубок лесовосстановительные мероприятия проводятся за счет лесопользователя.

Принципиальным положением Концепции является отказ от правового регулирования технологических вопросов лесовосстановления. В соответствии с ее положениями, нормированию подлежат лишь те общественно значимые направления, которые обеспечивают сохранение поддерживающих, регулирующих, защитных и средообразующих функций лесов, а также многофункциональное и неистощительное лесопользование.

Такой подход позволит обеспечить внедрение в лесное хозяйство управленческих механизмов, направленных на экономическое стимулирование воспроизводства лесов хозяйственно ценными породами, повышение продуктивности и качества лесных насаждений, а также на снижение оборота рубки.

Кроме того, отказ от избыточных правовых требований к процессу лесовосстановления будет способствовать применению новых знаний и технологий отечественного и зарубежного лесохозяйственного производства, позволяющих вести в лесах доходное хозяйство, исключая необходимость в дополнительном бюджетном финансировании.

3.8.11. Рубки ухода за лесом

Концепцией предполагается, что рубки ухода за лесом проводятся в зоне интенсивного лесного хозяйства, выделяемой в составе эксплуатационных лесов, а также в защитных лесах, где допускается заготовка древесины. Помимо этого, рубки ухода могут проводиться при восстановлении экосистем защитных лесов и лесов ООПТ.

В эксплуатационных лесах целями рубок ухода должны стать:

- предотвращение смены главной породы;
- увеличение продуктивности древостоев и повышение качества формирующейся древесины;
- получение дополнительного дохода от реализации древесины, заготовленной при уходе за лесом.

В защитных лесах рубки ухода направлены на сохранение и усиление поддерживающих, регулирующих, средообразующих, водоохраных и защитных функций.

Назначение и проведение рубок ухода в молодняках с наличием хозяйственно ценных пород является обязательным условием планирования и хозяйствования в лесу. Рубки ухода в целях увеличения продуктивности древостоев и повышения их качества проводятся при наличии средств на их проведение и рынков сбыта заготавливаемой древесины.

В лесах ООПТ, лесах дикой природы рубки ухода проводятся в случае, если их проведение соответствует целям образования и условиям устойчивого функционирования ООПТ.

При ведении экстенсивного лесного хозяйства в эксплуатационных лесах рубки ухода не проводятся.

3.9. Лесоустройство

Лесоустройство включает систему мероприятий, направленных на обеспечение рационального и эффективного лесного хозяйства. При лесоустройстве осуществляются:

- установление границ защитных и эксплуатационных лесов, лесов дикой природы, лесов ООПТ, лесничеств, лесных кварталов, таксационных выделов и участков леса;

- таксация лесов (определение их количественно-качественных характеристик наземными и дистанционными способами);

- составление плана лесного хозяйства (обоснованное назначение мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов).

Концепция предусматривает обязательные условия, предусматривающие периодическое проведение комплекса мероприятий лесоустройства в лесах ООПТ, в защитных и эксплуатационных лесах.

В лесах указанного целевого назначения лесоустройство содержит описание их границ, данные таксации лесных насаждений, а также план ведения лесного хозяйства. В ходе лесоустройства выделяются таксационные участки (выделы), осуществляется выбор целевых пород, способов лесовосстановления, определяется возраст спелости, разрешенный объем рубок, их интенсивность и последовательность, а также даются экономически обоснованные хозяйственные распоряжения по уходу за лесами.

В зоне экстенсивного лесопользования эксплуатационных лесов лесоустройство ограничивается таксацией приспевающих, спелых и перестойных насаждений, вовлекаемых в рубку, планированием рубок, а также мероприятий по содействию естественному воспроизводству лесов.

В лесах дикой природы лесоустройство не проводится.

Территориальными единицами лесоустройства являются лесничества, участки леса, предоставленные государственным лесохозяйственным организациям в постоянное (бессрочное) пользование, а также участки леса, предоставленные юридическим и физическим лицам для ведения лесного хозяйства на основании лицензионного соглашения и договора доверительного управления лесами.

Согласно Концепции, лесоустройство проводится специализированными государственными организациями, а также лицами, внесенными в государственный реестр лесоустроительных инженеров. Квалификационные требования к лицам, осуществляющим лесоустроительную деятельность, а также порядок ведения государственного реестра лесоустроительных инженеров устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Составляемый при лесоустройстве план лесного хозяйства направлен на достижение определенных собственником лесов целей управления и служит руководством для ведения в них лесного хозяйства. План лесного хозяйства содержит повидельную лесотаксационную информацию о лесных насаждениях и картографическую базу, которые являются информационной основой для лесного планирования.

В ходе лесного планирования составляются общая и частная части плана лесного хозяйства. Общая часть плана служит для установления будущего состояния лесов, к которому должно стремиться лесное хозяйство на устраиваемом участке. Она включает в себя:

- пространственную организацию лесов с выделением экономически недоступных территорий и зон потребления древесины;
- установление оптимальных форм хозяйства и выбор древесной породы, обеспечивающих наивысшую постоянную доходность лесов в сложившихся природных и экономических условиях;
- установление оптимальных способов лесовосстановления.

Частная часть плана определяет методы достижения целей, определенных общей частью плана лесного хозяйства. При его составлении осуществляется планирование пространственного расположения рубок, устанавливается оптимальный оборот рубки с учетом исходной возрастной структуры лесных насаждений и определяется необходимый состав мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

План лесного хозяйства для эксплуатационных и защитных лесов, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании у государственных лесохозяйственных организаций, разрабатывается по их заказу и утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В границах, определенных лицензионным соглашением на ведение лесного хозяйства и (или) договором доверительного управления, план лесного хозяйства разрабатывается по заказу органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В защитных лесах, лесах ООПТ основной целью лесного планирования является сохранение лесных экосистем, усиление их поддерживающих, регулирующих, средообразующих, водоохраных и иных защитных функций.

План лесного хозяйства разрабатывается на 5-10 лет и периодически пересматривается в случае изменения состояния лесов, а также корректировки целей собственника лесов по управлению лесами. Ведение лесного хозяйства без наличия плана лесного хозяйства не допускается.

Установление при лесоустройстве границ таксационного выдела, лесного квартала, участка леса имеет целью организацию хозяйственного управления лесами и осуществляется в соответствии с требованиями, установленными лесным законодательством.

Границы лесов со смежными земельными участками, границы лесов, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или доверительное управление, а также границы участков леса, на которые установлен публичный (частный) сервитут для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, устанавливаются в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

3.10. Государственная инвентаризация лесов

Согласно Концепции, Российская Федерация обеспечивает проведение регулярной (с периодичностью в 5-10 лет) государственной инвентаризации лесов (далее - ГИЛ). ГИЛ осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды.

Целями ГИЛ определяются:

- оценка состояния лесов на национальном и региональном уровнях, воздействия на них лесохозяйственной и иной деятельности;
- оценка биологического разнообразия лесных экосистем;
- оценка объемов экосистемных услуг, оказываемых лесами;
- выявление процессов, оказывающих негативное воздействие на леса;
- информационное сопровождение формирования национальной лесной политики и совершенствования нормативного правового регулирования лесных отношений;
- исполнение принятых Российской Федерацией международных обязательств по лесам.

Полученные в ходе ГИЛ сведения также используются при установлении допустимых норм изъятия лесных ресурсов как в целом для Российской Федерации, так и для ее регионов.

В рамках ГИЛ предполагается проведение государственного лесопатологического мониторинга, основной задачей которого является сбор данных о лесопатологическом состоянии лесов в целях своевременного обнаружения ухудшения состояния лесов и прогноза распространения в лесах вредителей.

При проведении ГИЛ используются статистические методы учета лесов, основанные на данных регулярной сети наземных пробных площадей, и методы дистанционного зондирования Земли.

3.11. Пребывание граждан в лесах

Законопроектом предусматривается право граждан свободно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор недревесных

лесных ресурсов. К ним относятся: береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, мох, лесная подстилка и другие подобные ресурсы, а также плоды дикорастущих растений, ягоды, орехи, грибы, семена и березовый сок.

Кроме того, в соответствии с Концепцией предусматривается право граждан на свободное пребывание в лесах в целях ведения пчеловодства для собственных нужд, предусматривающего установку в лесу ульев, при которой не требуется рубка деревьев, а также расчистка (уничтожение) растительного лесного покрова.

Пребывание граждан в государственных и муниципальных лесах, заготовка и сбор населением недревесных лесных ресурсов для собственных нужд может быть ограничено в лесах ООПТ, защитных и эксплуатационных лесах в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности лесов, а также при проведении лесохозяйственных работ, угрожающих здоровью граждан.

В частных лесах собственником лесов могут ограничиваться разведение костров, установка палаток, стоянка автотранспорта и другие виды действий, связанные с использованием земельных участков при пребывании граждан в лесах.

3.12. Возведение в лесах объектов капитального строительства и временных сооружений

Концепцией предусматривается возможность размещения в эксплуатационных лесах объектов капитального строительства и временных сооружений в целях, связанных с ведением в них лесного хозяйства.

Нахождение в лесах зданий и сооружений, связанных с использованием лесов, допускается на срок предоставления участка леса. По истечении сроков, установленных лицензией на ведение лесного хозяйства договором постоянного (бессрочного) пользования и (или) договором доверительного управления, лесные участки, предоставляемые для строительства, подлежат рекультивации.

Строительство, связанное с созданием лесной инфраструктуры в целях ведения лесного хозяйства и управления лесами, разрешается в лесах различного целевого назначения. В этом случае при прекращении частного лесоуправления государство как собственник лесов компенсирует стоимость внесенных неотделимых улучшений.

Возведение объектов капитального строительства запрещается в лесах ООПТ, лесах дикой природы, водоохраных и лесопарковых зонах, а также в других отдельных категориях защитных лесов, где возведение объектов недопустимо вследствие нанесения невосполнимого вреда лесным экосистемам.

3.13. Плата за использование лесов

Собственник лесов несет бремя затрат на охрану, защиту и воспроизводство лесов и имеет право на получение доходов от их использования. Концепция определяет условия и порядок взимания платежей за единицу площади лесов, предоставляемых в пользование, а также за единицу изымаемого лесного ресурса.

Предполагается, что плата за использование лесов в целях заготовки древесины будет взиматься в виде платежей за древесину, отпускаемую на корню, а также разовых платежей за право заключения лицензионного соглашения на ведение лесного хозяйства, размер которых определяется в ходе публичных торгов.

Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются субъектом Российской Федерации. Они включают в себя затраты лесного хозяйства и формируются ежегодно (на предстоящий период) на основе рыночного ценообразования на лесные ресурсы, с учетом итогов публичных торгов по реализации древесины на корню и торгов на право заключения лицензионного соглашения на ведение лесного хозяйства.

Отпуск древесины на корню государственными лесохозяйственными организациями субъектов Российской Федерации осуществляется по результатам лесных конкурсов и (или) аукционов. Форма торгов на право заготовки древесины определяется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Концепция определяет, что плата за древесину, отпускаемую на корню, поступает на счета государственных лесохозяйственных организаций для целевого использования на ведение лесного хозяйства в соответствии с нормативами затрат на оказание услуг (выполнение работ) в сфере лесного хозяйства, утвержденными специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В случае превышения доходов государственных лесохозяйственных организаций от реализации

древесины на корню над расходами, предусмотренными планами их финансово-хозяйственной деятельности, средства превышения доходов над расходами направляются в соответствующие бюджеты субъектов Российской Федерации.

Концепцией предлагается установить порядок, при котором лица, осуществляющие заготовку древесины на основании лицензионного соглашения на ведение лесохозяйственной деятельности в государственных лесах, вносят платежи за фактически заготовленную древесину, отпускаемую на корню. Размер таких платежей определяется как сумма ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаемых субъектом Российской Федерации. При этом плата за право заключения лицензионного соглашения на ведение лесохозяйственной деятельности в государственных лесах, определяемая на торгах, проводимых в целях заключения такого соглашения, взимается однократно.

Платежи за древесину, отпускаемую на корню, поступающие от лиц, использующих леса на основании лицензионного соглашения на ведение лесохозяйственной деятельности в государственных лесах, поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации и служат источником компенсации лицензиату затрат, связанных с ведением им лесного хозяйства.

Ставки платы за пользование недревесными ресурсами леса устанавливаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Доходы за пользование недревесными ресурсами леса поступают в местные (муниципальные) бюджеты.

Концепцией также устанавливаются подходы к стоимостной оценке экосистемных услуг лесов, основанной на необходимости:

- повышения экологического потенциала лесов;
- возмещения затрат, связанных с управлением защитными лесами, исключенными из хозяйственного оборота;
- развития рынка экосистемных услуг лесов, включая регулирование климата, гидрологического режима, смягчение последствий изменений климата, создание и сохранение местообитаний лесной биоты, предоставление рекреационных и других услуг.

3.14. Финансирование лесного хозяйства

Целью концепции федерального закона является создание условий для экономически эффективного (доходного) лесного хозяйства в государственных лесах, превращение его в отрасль экономики, обеспечивающую общество продуктами и услугами лесов, удовлетворяющую потребности отечественной лесной промышленности в древесине, а также создающую и сохраняющую благоприятную окружающую среду.

Заложенная в Концепции экономическая модель предполагает наличие у лесного хозяйства собственного дохода от реализации древесины на корню, оказания других лесохозяйственных и экосистемных услуг.

В соответствии с предложенной моделью органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия по распоряжению и пользованию защитными и эксплуатационными лесами, а также создаваемые ими лесохозяйственные организации становятся получателями и распорядителями лесного дохода и несут бремя ответственности за состояние и охрану лесов.

При ведении лесного хозяйства силами государственных лесохозяйственных организаций субъектов Российской Федерации доход от реализации услуг лесов, в том числе от реализации древесины на корню, а также доход от оказания лесохозяйственных услуг принадлежит указанным организациям и служит основным источником для финансирования лесного хозяйства.

При заключении лицензионного соглашения на ведение лесохозяйственной деятельности в государственных лесах с частными коммерческими структурами затраты, понесенные ими на ведение лесного хозяйства (за исключением затрат, связанных с заготовкой древесины), возмещаются из бюджета субъекта Российской Федерации в денежной форме либо посредством компенсации при взимании платежей за древесину, отпускаемую на корню.

Государственные лесохозяйственные организации субъектов Российской Федерации выплачивают земельный налог за обладание правами постоянного (бессрочного) пользования землями лесного фонда. Ставки указанного налога устанавливаются Российской Федерацией на основании кадастровой стоимости лесов, расположенных на землях лесного фонда.

Концепцией также предусматривается сохранение за федеральным центром доходов от использования лесов в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства (строительство и эксплуатация линейных сооружений, геологоразведка, добыча полезных ископаемых и др.).

Указанные средства поступают в федеральный бюджет и служат источником для исполнения федеральных полномочий по отношению к лесам, находящимся в государственной собственности, в том числе по авиационной охране и государственной инвентаризации лесов.

В лесах, находящихся в муниципальной или частной собственности, финансирование лесного хозяйства осуществляется их собственником.

3.15. Государственная поддержка лесного хозяйства

Концепцией предполагается государственная поддержка развития лесного хозяйства и лесной инфраструктуры по следующим направлениям:

- зонирование лесов по видам экосистемных услуг;
- развитие рынков экосистемных услуг лесов;
- адаптация лесного хозяйства к изменениям климата;
- лесное семеноводство;
- обеспечение мероприятий по повышению плодородия лесных почв;
- обновление основных средств, предназначенных для обнаружения и тушения лесных пожаров;
- обеспечение устойчивого развития лесной инфраструктуры, в том числе строительство и содержание лесных дорог;
- обеспечение информации о состоянии лесов, их количественных и качественных характеристиках;
- лесное планирование;
- кредитование производителей древесины (возмещение части затрат на уплату процентов по кредиту);
- научное и кадровое обеспечение лесного хозяйства.

Государственная поддержка оказывается юридическим и физическим лицам, осуществляющим ведение лесного хозяйства на участках леса, находящихся в государственной собственности.

Финансирование мероприятий государственной поддержки лесного хозяйства осуществляется из средств федерального и региональных бюджетов.

4. Переходные положения

Согласно Концепции, договоры аренды лесных участков подлежат приведению в соответствие с новым лесным законодательством по истечении срока действия проекта освоения лесов, составленного на виды использования лесов, которые установлены договором аренды лесного участка. В указанных целях с лицами, ранее заключившими договоры аренды лесного участка, заключаются лицензионные соглашения на ведение лесохозяйственной деятельности, а также договоры доверительного управления защитными лесами, на срок, ранее установленный договором аренды лесного участка.

В целях мотивации юридических и физических лиц к переходу на новую систему лесопользования Концепция устанавливает возможность досрочного (до окончания срока действия проекта освоения лесов) приведения ранее заключенных договоров аренды лесного участка в соответствие с новым лесным законодательством. Такое право предоставляется по заявлению лесопользователя.

Действие нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, принятых (изданных) Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти в пределах полномочий, определенных Лесным кодексом Российской Федерации (№ 200-ФЗ от 4 декабря 2006 г.), распространяются на лица, использующие леса на основании договоров аренды лесных участков, до их приведения в соответствие с новым лесным законодательством.

Для учета иных особенностей введения в действие нового лесного законодательства Концепция предусматривает принятие закона о введении в действие нового Лесного кодекса Российской Федерации.

5. Место будущего федерального закона в системе действующего законодательства

Лесной кодекс Российской Федерации представляет собой нормативный правовой акт, выполняющий роль системообразующего (базового) акта в системе законодательства в области лесных отношений. Кодекс направлен на реализацию положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих права и обязанности по использованию и охране природных ресурсов, предусматривающих разграничение предметов ведения и

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в вопросах владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.

В случае принятия нового Лесного кодекса Российской Федерации подлежат признанию утратившими силу Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ и Федеральный Закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ. Помимо этого, в целях обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в области лесных отношений подлежат изменению отдельные законодательные акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие сферу лесных отношений, а также законодательные акты субъектов Российской Федерации в соответствующей области.

Принятие федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» потребует признания утратившими силу ряда подзаконных актов, принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в развитие Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года.