

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА СИСТЕМЫ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ И ВЕДЕНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Доклад на семинаре «Обмен опытом о политике использования лесов в странах Восточной Европы» 14-18 мая 2007 г.,

В декабре 2006 г. в Российской Федерации был принят новый Лесной кодекс, радикально изменивший систему управления лесами в направлении ее децентрализации.

Лесной кодекс оставил все леса в федеральной государственной собственности, но при этом основные распорядительные полномочия делегированы (переданы на время под определенные обязательства) органам власти субъектов Федерации, количество которых в настоящее время составляет 86.

В перечень делегируемых полномочий входят:

1) разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

2) предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов;

3) выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

4) организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;

5) ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;

6) осуществление государственного лесного контроля и надзора;

7) установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор.

Средства на осуществление изложенных выше полномочий представляются в виде субвенций федерального бюджета. Контроль за расходованием субъектов Российской Федерации средств на осуществление переданных полномочий проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, Счетной палатой Российской Федерации.

В условиях децентрализованной системы лесоуправления в Российской Федерации формируются органы государственной власти, осуществляющие управление использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов на двух уровнях:

- а) федеральном (рис.1),
- б) региональном (рис.2.).

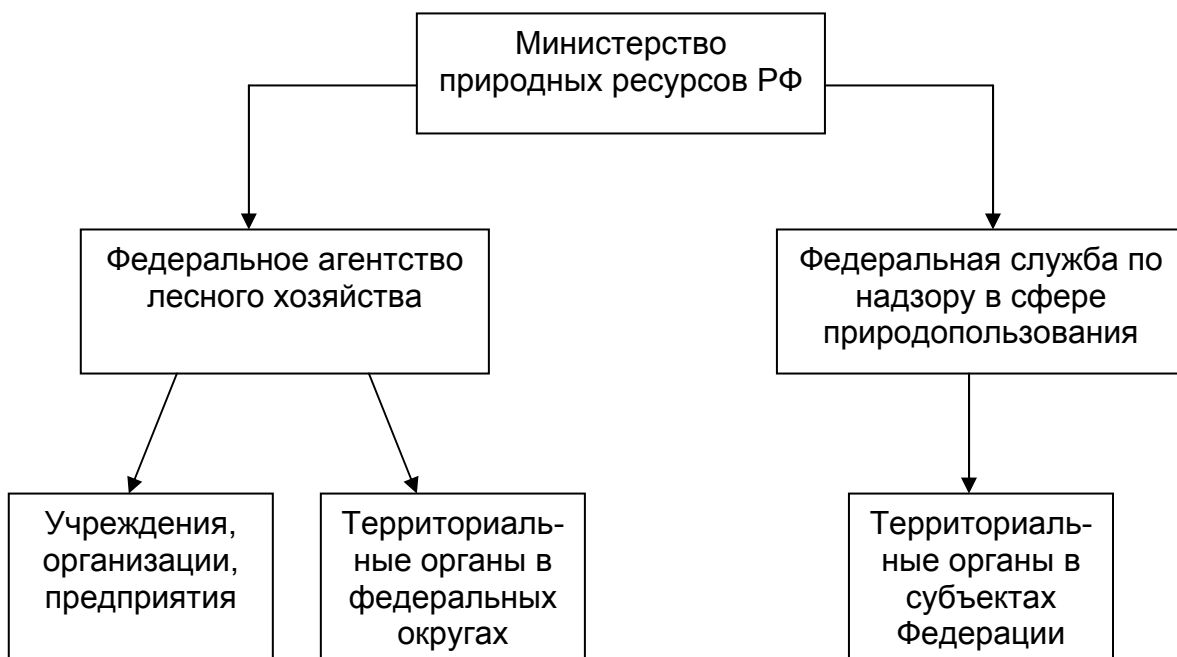


Рис.1. Система федеральных органов государственной власти, осуществляющих управление лесами

Федеральные органы государственной власти выполняют следующие полномочия:

1. Министерство природных ресурсов – разработка и реализация лесной политики, правовых и нормативных актов.
2. Федеральное агентство лесного хозяйства – мониторинг переданных полномочий, инвентаризация, лесопатологический мониторинг, семеноводство, научные исследования, образование.
3. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – надзор за исполнением правовых и нормативных актов.

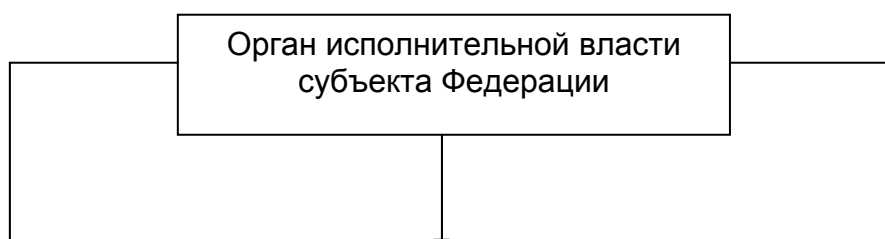


Рис.2. Система органов власти субъекта Федерации, осуществляющих государственное и хозяйственное управление

На уровне субъектов Федерации реализуются следующие полномочия:

1. Орган государственного управления лесами – передает лесные участки в пользование, организует ведение лесохозяйственной деятельности коммерческими организациями.
2. Лесничество в статусе государственной службы – реализует лесохозяйственные регламенты, осуществляет охрану лесов, осуществляет контроль за деятельностью лесопользователей.
3. Арендаторы лесных участков – частный бизнес, получающий права на заготовку ресурсов, и отвечающий за хозяйственное управление лесами.
4. Государственная коммерческая организация – создается на базе реформируемых лесхозов и выполняет функции, аналогичные арендаторам.

Целью деятельности государственных коммерческих организаций является получение прибыли при соблюдении установленных законодательством экологических стандартов ведения лесного хозяйства.

Лесной кодекс предложил для государственного управления лесами на базе двух уровней власти следующие инструменты:

1. Лесной план субъекта Российской Федерации,
2. Лесохозяйственный регламент,
3. Проект освоения лесов,

4. Государственная или муниципальная экспертиза проекта освоения лесов,
5. Государственная инвентаризация лесов,
6. Государственный лесной реестр,
7. Государственный кадастровый учет лесных участков,
8. Государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними.

Лесной кодекс, признав лесной участок земельным, внес большие изменения в организацию пользования лесными ресурсами.

Кодексом установлены следующие виды использования лесов:

- 1) заготовка древесины;
- 2) заготовка живицы;
- 3) заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- 4) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- 5) ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- 6) ведение сельского хозяйства;
- 7) осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- 8) осуществление рекреационной деятельности;
- 9) создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- 10) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
- 11) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- 12) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- 13) строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- 14) переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- 15) осуществление религиозной деятельности;

Лесной кодекс установил правовые нормы и процедуры представления лесных участков в пользование гражданам и юридическим лицам.

Основными формами организации использования лесов являются:

1. Договор аренды лесного участка,
2. Договор купли-продажи лесных насаждений.

Общим условием получения доступа граждан и юридических лиц к лесным участкам в условиях проведения тех или иных пользований на базе договоров аренды и договоров купли-продажи лесных насаждений является приобретение прав на заключение названных договоров по результатам аукциона.

Исключениями из этого базового правила являются:

- а) для договоров аренды лесных участков:
 - реализация приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов,

- использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых,
- использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов,
- использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов,

б) для договора купли-продажи лесных насаждений:

- когда купля-продажа лесных насаждений является составной частью контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов,
- когда древесина заготавливается гражданами для собственных нужд (отопление, возведение строений и иные нужды).

Различия в договоре аренды лесного участка и договоре купли-продажи лесных насаждений обусловлены:

- сроками действия договоров,
- ответственностью держателей временных прав за хозяйственное управление лесами.

Договор аренды лесного участка заключается на срок от 10 до 49 лет, а в случаях приобретения прав без аукционов на срок от 1 года до 49 лет.

Срок договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать один год.

При договорах аренды лесных участков наступает ответственность арендатора за хозяйственное управление лесами в части:

- обеспечения пожарной безопасности,
- обеспечения санитарной безопасности,
- проведения лесовосстановления,
- проведения мероприятий по уходу за лесами.

Граждане и юридические лица, заключившие договора купли-продажи лесных насаждений, названной выше ответственности не несут.

Порядок подготовки и заключения обоих видов договоров (аренды лесных участков и купли-продажи лесных насаждений), а также их примерные формы утверждаются Правительством Российской Федерации.

Новый механизм арендных отношений призван создать благоприятный инвестиционный климат в лесном секторе и конкурентную рыночную среду в лесопромышленном и лесохозяйственном производствах.

Децентрализация лесопромышленного управления ставит сложные задачи при реализации нового лесного законодательства. Эти задачи следующие:

1. Кадровое обеспечение вновь создаваемых государственных институтов по управлению лесами в субъектах Федерации. Речь, в первую очередь, идет о лесничествах, количество которых составит более 2000 единиц.

В Российской Федерации до настоящего времени государственные и хозяйственные функции были соединены на уровне лесхозов. Практически

лица, принимающие хозяйственные решения и осуществляющие эту деятельность, были и контролерами за ее результатами.

Предстоит в короткие сроки провести переподготовку специалистов с целью сделать их профессиональными государственными администраторами.

2. Кадровое обеспечение государственных коммерческих организаций и организаций частного бизнеса (арендаторов) высококвалифицированными менеджерами, способными принимать эффективные решения при использовании лесов.

По названным двум задачам Российской Федерации очень полезным является изучение опыта реформ в системе лесопользования в странах Восточной Европы, где проведены структурные преобразования.

3. Разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, обеспечивающих при использовании лесом соблюдение экологических норм и стандартов на базе международно-признанных критериев и индикаторов.

4. Усиление надзорных и контрольных функций со стороны государства за деятельностью частных и государственных коммерческих организаций, ведущих в лесу хозяйственную деятельность.

5. Вовлечение широкой общественности и природоохранных организаций в процесс управления лесами.

Основные положения декларации семинара в г.Крштины 2005 года реализуются в нормативных документах (их более 60), обеспечивающих реализацию нового лесного законодательства.

Трудности в реализации положений декларации обусловлены главным образом:

- 1) нестабильностью в институциональной организации системы лесопользования (постоянные изменения),
- 2) неподготовленностью кадров к управлению лесами в условиях децентрализации,
- 3) недостаточным взаимодействием органов государственного управления лесами и учреждений с международными организациями.