

## Экспертное заключение

Федерального государственного бюджетного учреждения науки Центра по проблемам экологии и продуктивности лесов Российской Академии наук на проект Федерального закона № 381549 - 7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов», внесенный Правительством Российской Федерации, рассмотренный Советом Государственной Думы 14 февраля 2018 года

В соответствии с законопроектом лица, использующие леса в соответствии со статьями 43 - 46 Лесного кодекса Российской Федерации, должны будут в течение года после рубки лесных насаждений выполнить работы по лесовосстановлению (лесоразведению) в границах территории соответствующего субъекта Российской Федерации на землях лесного фонда или на землях иных категорий на площади, равной площади рубки лесных насаждений в соответствии с проектом лесовосстановления или лесоразведения в порядке, который будет установлен Правительством Российской Федерации.

Законопроект вводит нормы, согласно которым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти будут установлены правила лесовосстановления и правила лесоразведения, состав проекта лесовосстановления и проекта лесоразведения и порядок их разработки, а также требования к лицам, осуществляющим лесовосстановление.

### РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТИЗЫ (ПОСТАТЕЙНО)

#### 1. Часть 1 статьи 62 законопроекта

*«Лесовосстановление осуществляется в целях восстановления... лесов... естественным, искусственным или комбинированным способом согласно правилам лесовосстановления в соответствии с проектом лесовосстановления».*

Предлагаемая авторами законопроекта норма во многом дублирует действующее лесное законодательство. Так статья 62 Лесного Кодекса Российской Федерации уже определяет способы восстановления лесов, а также наделяет

уполномоченный федеральный орган исполнительной власти правами утверждать правила лесовосстановления, основным назначением которых является установление административных и технологических требований к воспроизводству лесов.

Кроме того, авторами законопроекта предполагается, что естественное возобновление лесов, происходящее в силу природных процессов, с принятием закона будет подчинено правилам и проекту лесовосстановления.

### **Выводы и предложения**

Нормы части 1 статьи 62 законопроекта носят избыточный характер, а также содержат ошибки в понимании процессов роста и развития лесных экосистем. Статью следует исключить.

#### **2. Часть 3 статьи 62 законопроекта**

*«Правила лесовосстановления, состав проекта лесовосстановления и порядок его разработки, требования к лицам, осуществляющим лесовосстановление, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».*

Законопроект устанавливает наличие специальных требований к лицам, осуществляющим лесовосстановление в лесах Российской Федерации, что является ограничением доступа к рынку лесохозяйственных услуг. Попытки ограничить участие предпринимательских структур в оказании лесохозяйственных услуг принимались и ранее – в 2010 году законодательно вводилось лицензирование работ, связанных с охраной лесов от пожаров, что привело к ухудшению ситуации с тушением лесных пожаров. В дальнейшем указанная норма была отменена.

Также следует отметить, что наряду с лесовосстановлением при ведении лесного хозяйства осуществляются: охрана лесов, государственная инвентаризация лесов и лесоустройство, использование лесов, уход за лесами и другие мероприятия. При этом не одно из указанных мероприятий не лицензируется со стороны государства, а к их исполнителям не устанавливаются какие-либо требования, отличные от требований, установленных лесным, гражданским и трудовым законодательством.

К составу работ по искусственному восстановлению лесов (создание лесных культур) относятся:

- сбор семян лесных растений в лесных насаждениях и при рубке леса;
- посев семян в питомниках или на лесосеках;
- уход за сеянцами и их выкопка при достижении заданных параметров;
- подготовка (вспашка) лесосек;
- посадка сеянцев (саженцев);
- уход за лесными культурами.

Как следует из перечня, в указанном составе работ отсутствуют какие-либо «специализированные» мероприятия, требующие наличия у исполнителя специальных знаний, технологий и технических средств. В целом технологические операции воспроизводства лесов подобны сельскохозяйственным работам, регулирование допуска к которым в законодательстве Российской Федерации не применяется.

Кроме того, вызывает большое сомнение и то, что введение требований к лицам, осуществляющим лесовосстановление, является инструментом повышения качества воспроизводства лесов России, в котором сегодня нуждается лесное хозяйство.

Проектом закона предполагается, что состав требований к лицам, выполняющим лесокультурные мероприятия, будет установлен Минприроды России. По всей видимости, к ним будут отнесены: наличие у исполнителя высокотехнологичных средств по выращиванию посадочного материала и создания лесных культур, многолетняя практика выполнения данных работ; наличие высококвалифицированных специалистов и другие аналогичные требования. Эти ограничения приведут к сокращению участников рынка лесохозяйственных услуг, с которого будут вытеснены мелкие товаропроизводители и сельское население, что, соответственно, приведет к росту затрат на воспроизводство лесов. Для арендаторов введение специальных требований потребует увеличения затрат на ведение лесного

хозяйства, которые будут включены в стоимость реализуемых круглых лесоматериалов.

*Справка:* в Швеции и Финляндии с 90-х годов прошлого века реализуются программы привлечения сельских товаропроизводителей к выращиванию посадочного материала для воспроизводства лесов на принадлежащих им земельных участках.

### **Выводы и предложения**

Вводимые частью 3 статьи 62 законопроекта нормы не способствуют повышению объемов и качества воспроизводства лесов. Из статьи, а также из текста пояснительной записки к законопроекту не следует, что установление специальных требований к лицам, выполняющим лесокультурные мероприятия, напрямую или косвенно повлияет на достижение конечного результата воспроизводства лесов – создание новых высокопродуктивных лесных насаждений. Часть 3 статьи 62 законопроекта следует исключить.

### **3. Часть 1 статьи 63.1 законопроекта**

*«...лица, использующие леса в соответствии со статьями 43 – 46 настоящего Кодекса, обязаны выполнить работы по лесовосстановлению ... на площади, равной площади вырубленных лесных насаждений, в том числе при создании охранных зон объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых, линейных объектов, не позднее чем через один год после рубки лесных насаждений...».*

Данная статья законопроекта вводит нормы, согласно которым на лица, использующие леса для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, а также для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, налагаются дополнительные обременения (затраты), связанные с исполнением обязанностей по лесовосстановлению вырубленных ими при осуществлении лесопользования лесных насаждений.

Лесное законодательство к лесовосстановлению относит работы, связанные со сбором семян лесных растений, выращиванием посадочного материала, созданием лесных культур и последующим уходом за ними до момента перевода их в покрытые лесной растительностью земли. Это значительные затраты – по экспертной оценке от 60 до 80 тыс. руб. за 1 га. При этом в целях геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых в аренде находится до 400 тыс. га лесных насаждений. В целях строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов в постоянное (бессрочное) пользование ежегодно предоставляется свыше 7 тыс. га лесов.

Как следует из законопроекта, лица, использующие леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса, будут обязаны провести искусственное лесовосстановление, путем создания сплошных или частичных лесных культур без учета способности лесов к естественному воспроизводству. Предполагаемый объем ежегодных затрат при этом составит от 1 до 1,5 млрд. руб. (при среднем сроке использования лесных участков 25 лет).

Кроме того, авторами законопроекта не принимается во внимание отсутствие необходимости в искусственном лесовосстановлении на заболоченных и переувлажненных лесных землях, характерных для произрастания кустарников и малоценных лиственных пород.

Предлагаемая поправка в Лесной кодекс Российской Федерации дублирует существующие нормы, обязывающие лица, использующие леса в целях недропользования, строительства и эксплуатации линейных сооружений, проводить рекультивацию лесного участка после завершения работ. К требованиям рекультивации, наряду с очисткой и планированием территории, относятся и мероприятия по созданию лесных культур на местах рубок (при отсутствии естественного возобновления требуемых пород).

Подлежат пересмотру и те положения статьи, которые налагают на лесопользователя дополнительные обременения, связанные с лесовосстановлением, в связи с исполнением ими финансовых обязательств, возникающих перед

государством (собственником лесов). Имеется ввиду то, что в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. N 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» лица, использующие леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса, наряду с платежами за использование земельного участка, также вносят платежи за право вырубki лесных насаждений. Назначением указанных платежей является компенсация собственнику лесов (государству) потерь, связанные с рубкой лесных насаждений, а также временным выбытием земель лесного фонда из состава лесохозяйственного производства.

#### **Выводы и предложения**

Вопросы компенсации затрат, связанных с необходимостью восстановления лесов на деградированных землях, следует решать по аналогии со статьей 76 Лесного кодекса Российской Федерации, в которую ранее были внесены поправки в целях возложения финансовых обязательств по воспроизводству лесов на субъекты малого и среднего предпринимательства. Поставленная авторами законопроекта цель также может быть достигнута посредством включения в цену заготавливаемой древесины расходов на обеспечение проведения мероприятий по воспроизводству лесов для лиц, использующих леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса.

Часть 1 статьи 63.1 следует исключить. Внести соответствующие изменения в статью 76 Лесного кодекса Российской Федерации.

#### **4. Статья 63, часть 2 статьи 63.1 законопроекта**

Принятие указанных норм направлено на восстановление системы государственного планирования и проведения работ, связанных с лесоразведением на неиспользуемых и деградированных землях, что позволит повысить лесистость территорий малолесных субъектов Российской Федерации.

#### **Выводы и предложения**

Поддержать в данной редакции.

## **5. Статья 64.2 законопроекта**

Действующая редакция Лесного кодекса (статья 66) содержит требования к гражданам и юридическим лицам, осуществляющим воспроизводство лесов и лесоразведение, предоставлять в органы государственной власти отчеты о воспроизводстве лесов и лесоразведении. Минприроды России установлены соответствующие формы отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении, утвержден порядок их представления.

Также в целях оценки объемов и качества лесовосстановительных работ в Российской Федерации проводится государственный мониторинг воспроизводства лесов. Таким образом дополнительное правовое регулирование не требуется.

### **Выводы и предложения**

Вводимые статьей 64.2 законопроекта нормы носят избыточный характер. Статью следует исключить.

**Экспертное заключение подготовлено ведущим научным сотрудником ЦЭПЛ РАН Ю.Н. Гагариным.**