ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Ю.Н. Гагарин
ЦЭПЛ РАН

Москва,
ноябрь 2019 года

Формат и структура документа

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. N 576 "Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (ред. от 13.03.2015)

«…Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены:»

- ✓ **основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;**
- ✓ **место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится;**
- ✓ **общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений;**
- ✓ **рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования.**

Основания для разработки концепции проекта ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации»

Минприроды России
Минюст России
Минэкономразвития России
Минфин России

«….представить предложения об организации работы ***по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации*** *с указанием сроков выполнения работ, ответственных исполнителей, а также с учетом необходимости проведения общественного обсуждения проекта кодекса…»*

Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

Статья 7. Основные задачи и функции Российской академии наук

4) предоставление научно-консультативных услуг государственным органам и организациям, осуществление экспертных функций;

5) изучение и анализ достижений мировой и российской науки, выработка рекомендаций по их использованию в интересах Российской Федерации.

МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минприроды России)

ПРИКАЗ

г. МОСКВА

06.09.2019 № 599

О создании межведомственной рабочей группы по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации

В соответствии с пунктом 6.5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, и в целях исполнения пункта 12 перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 19 февраля 2019 г. № ДМ-П14-1185 приказываю:

1. Создать межведомственную рабочую группу по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации (далее – межведомственная рабочая группа) и утвердить ее состав согласно приложению 1 к настоящему приказу.

2. Утвердить Положение о межведомственной рабочей группе согласно приложению 2 к настоящему приказу.

3. Департаменту государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов (А.Н. Грибенников) обеспечить организационное и техническое обеспечение деятельности межведомственной рабочей группы.

Исполняющий обязанности Министра С.Н. Ястребов

Приложение 1
к приказу Министерства
природных ресурсов и экологии
Российской Федерации

от 06.09.2019 № 599

Состав межведомственной рабочей группы по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации

Ястребов Сергей Николаевич	Заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации (председатель межведомственной рабочей группы)
Грибенников Андрей Николаевич	Директор Департамента государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (заместитель председателя межведомственной рабочей группы)
Рудаков Роман Васильевич	Заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (ответственный секретарь межведомственной рабочей группы)
Читоркин Владимир Викторович	Заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Рафаилов Михаил Константинович	Заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Шатров Евгений Иванович	Директор Правового департамента Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Иванов Сергей Владимирович	Заместитель директора Правового департамента Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Научная основа для разработки Концепции

В 2015 г на расширенном заседании Бюро Научного совета Российской академии наук по лесу решено проводить широкое обсуждение проблем лесного хозяйства России.

Форма обсуждения – научные дебаты.

- **«Интенсивное лесное хозяйство: мифы и реальность». Москва, 20 мая 2015 г.**
- **«Лесоустройство и ГИЛ. Что нам нужно знать о лесах России?». Москва, 11 ноября 2015 г.**
- **«Экономика лесных отношений». Москва, 25 февраля 2016 г.**
- **«Неистощительность лесопользования». Москва, 24 марта 2016 г.**
- **«Защитные леса как элемент биоэкономики». Киров, 17 мая 2017 г.**
- **«Роль лесов в Парижском соглашении». Москва, 8 августа 2017 г.**
- **«Интенсификация лесного хозяйства – экология и экономика. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации». Петрозаводск, 13 сентября 2017 г.**
- **«Актуальные проблемы воспроизводства лесов». Москва, 1 марта 2018 г.**
- **«5 лет Российской лесной политике: проблемы, итоги, перспективы». Москва, 31 октября 2018 г.**
- **«Институциональная организация лесоуправления: федерализм или централизация?» Москва, 2019 г.**
- **«Охрана лесов от пожаров: проблемы и пути их решения». Красноярск, 26 августа 2019 г.**

Учет рекомендаций научных дебатов в Концепции ЛК

Действующая модель	Предлагаемые решения
Федеральная собственность на леса	Государственная собственность на леса
Освоение лесов как природного ресурса	Лесовыращивание (производство древесины)
Лесное хозяйство относится к бюджетной сфере, его финансирование осуществляется за счет субвенций Федерального бюджета	Лесное хозяйство формируется как отрасль материального производства, обеспечивающая удовлетворение потребностей общества в лесах и лесных ресурсах за счет собственных доходов
Федеральное правовое регулирование. делегирование полномочий по управлению лесами на региональный уровень. Административный контроль за исполнением полномочий	«Рамочное» федеральное лесное законодательство, обеспечивающее сохранение средообразующих и защитных функций лесов. Передача нормативного регулирования лесных отношений на региональный уровень. Разграничение лесов по уровням управления
Аренда лесного (земельного) участка, договор купли-продажи лесных насаждений	Постоянное (бессрочное) пользование, лицензионное соглашение, разовая лицензия, сервитут
Плата за долгосрочное использование лесов взимается с учетом аукционной надбавки за установленный объем лесопользования	Взимание единовременной платы за получение прав на лесопользование и текущих платежей за фактически заготовленные сортименты круглого леса
Лесной доход «не окрашен» и направляется в бюджет РФ	Лесной доход «окрашен» и направляется на финансирование лесного хозяйства

Учет рекомендаций научных дебатов в Концепции ЛК

Действующая модель	Предлагаемые решения
Нормативно-правовое регулирование технологических вопросов использования и воспроизводства лесов	Установление требований к конечным результатам лесного хозяйства. Введение «экологических» ограничений на лесопользование
Мероприятия лесного хозяйства - обременение для лесопользователей	Ведение лесного хозяйства «частными» структурами – оплачиваемая предпринимательская деятельность
Лесохозяйственные организации имеют бюджетное финансирование	Лесохозяйственные организации обладают средствами от продажи древесины на корню
Расчетная лесосека устанавливается по лесничеству без учета экономической доступности лесов	Расчетная лесосека устанавливается по лесничеству и по лесному участку, предоставленному в «частное» управление с учетом экономической доступности лесов
Нет	Прямая зависимость объема лесопользования при «частном» управлении лесами от эффективности лесного хозяйства
Нет	Зонирование лесов по уровням интенсивности лесного хозяйства
Совмещение управления лесами с оценкой такого управления	Независимая оценка лесоуправления (ГИЛ)

Концепция. Основная идея и задачи

Переход от действующей модели освоения лесов как природного ресурса к организации хозяйственной деятельности на доступных лесных землях, направленной на выращивание высокопродуктивных лесных насаждений.

- ***Формирование лесного хозяйства как отрасли материального производства, целью которого является лесовыращивание (производство древесины), ограниченного необходимостью сохранения средоообразующих, водоохранных, защитных и иных регулирующих и социально-культурных функций лесов.***

- ***Переход к экономическим механизмам регулирования лесохозяйственной деятельности.***

- ***Федерализация (децентрализация) лесных отношений.***

Основные положения концепции.
1. Подразделение лесов по целевому назначению

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

Лесохозяйственное зонирование:

Эксплуатационные леса	
Зона интенсивного лесного хозяйства	***Зона экстенсивного лесного хозяйства***
Характеризуется привлечением значительного количества финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях непрерывного удовлетворения потребностей экономики и общества в древесине целевых пород и сортиментов.	***Характеризуется периодическим использованием лесов с последующим их возобновлением за счет способности лесов к естественному воспроизводству.***

2. Собственность на леса и распределение полномочий

Концепция устанавливает единую государственную собственность на леса.

Разграничение государственной собственности на леса между субъектами Российской Федерации и федеральным центром не предусматривается.

ЦЕЛЬ

~~**Передача (делегирование) полномочий**~~

Распределение полномочий

Российская Федерация

- **Леса ООПТ**
- **Леса дикой природы**

Субъекты Российской Федерации

- **Защитные леса**
- **Эксплуатационные леса**

К совместному ведению концепция законопроекта относит:

- ***формирование государственной лесной политики;***
- ***формирование «рамочного» лесного законодательства, устанавливающего общие принципы устойчивого управления лесами;***
- ***реализацию конституционных прав и свобод граждан, в том числе на благоприятную окружающую среду.***

3. Система управления лесами

Целевое назначение \ Органы управления		Федеральные природоохранные учреждения	Государственные лесохозяйственные организации субъектов Российской Федерации	Юридические и физические лица (лесопользователи)
Леса ООПТ		наделение полномочиями	-	-
Защитные леса		-	постоянное (бессрочное) пользование	договор доверительного управления
Эксплуатационные леса	Зона интенсивного л/х	-	постоянное (бессрочное) пользование	лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства
	Зона экстенсивного л/х	-	-	лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства
Леса дикой природы		Неуправляемые леса		

Ограничения для систем управления лесами государственного управления лесами:

1. *Запрет на совмещение хозяйственной деятельности в лесах, с полномочиями надзора за исполнением лесного и природоохранного законодательства.*
2. *Запрет на совмещение полномочий нормативного правового регулирования в области лесных отношений с полномочиями по управлению лесами.*

4. Лесное хозяйство

Концепция восстанавливает традиционное понимание лесного хозяйства как формы пользования лесами, содержание которого предусматривает:

В эксплуатационных лесах:

а) в зонах интенсивного лесного хозяйства – лесоустройство, заготовку древесины, сохранение подроста, охрану и защиту лесов, селекцию и генетику лесных растений, заготовку семян, работу питомников, посев, посадку и уход за лесами;

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

В защитных лесах:

сохранение (восстановление) средообразующих, водоохранных, защитных и иных природных свойств лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов.

В лесах особо охраняемых природных территорий:

природоохранная деятельность, целью которой является сохранение и восстановление лесных экосистем.

В лесах дикой природы:

лесное хозяйство не ведется. Осуществляется периодический мониторинг в целях оценки состояния лесных экосистем.

4.1. Лесное хозяйство. Заготовка древесины

Юридические лица и частные предприниматели	
Краткосрочное пользование (от 1 до 5 лет)	**Долгосрочное пользование (от 10 до 49 лет)**
Разовая лицензия на заготовку древесины (отпуск на корню), выдаваемая государственной лесохозяйственной организацией	• Лицензионное соглашение на ведение лесного хозяйства • Договор доверительного управления • План лесного хозяйства
Граждане, для собственных нужд	
• Разовая лицензия (лесорубочный билет) на срок до 1 года, выдаваемая государственной лесохозяйственной организацией • Разрешение, выдаваемое государственной лесохозяйственной организацией, территориальным органом исполнительной власти на свободную (безвозмездную) заготовку древесины валежника и сухостоя	

Природоохранные ограничения:

- ✓ *Целевое назначение лесов.*
- ✓ *Расчетная лесосека по всем видам рубок, устанавливаемая, в том числе, в границах действия лицензионного соглашения на ведение лесного хозяйства.*
- ✓ *Соответствие объемов рубок приросту эксплуатируемых насаждений.*

Выбор формы предоставления обществу лесных ресурсов принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации

4.2. Лесное хозяйство. Обновление лесов

Целевое назначение \ Мероприятия		Лесное семеноводство	Лесовосстановление	Уход за лесом
Защитные леса		Селекция и генетика лесных растений	▪ Искусственное ▪ Комбинированное ▪ Сохранение подроста ▪ Уход за л/к	▪ Сохранение главной породы ▪ Прореживание древостоев ▪ Уход за приростом
Эксплуатационные леса	**Зона интенсивного л/х**	Селекция и генетика лесных растений	▪ Искусственное ▪ Комбинированное ▪ Сохранение подроста ▪ Уход за л/к	▪ Сохранение главной породы ▪ Прореживание древостоев ▪ Уход за приростом
	Зона экстенсивного л/х	Не проводится	▪ Сохранение подроста ▪ Содействие естественному возобновлению	Не проводится

Принципиальные положения (новации) Концепции:

- ✓ ***Финансовая компенсация предпринимательским структурам, осуществляющим ведение лесного хозяйства, за выполненные в соответствии с планом лесного хозяйства работы.***
- ✓ ***Отказ от нормативного правового регулирования технологических вопросов воспроизводства лесов, переход к приемке завершенных объектов .***

4.3. Лесное хозяйство. Охрана и защита лесов

Целевое Назначение \ Мероприятия		Охрана лесов от пожаров	Лесозащита	Охрана лесов от противоправных действий (лесная охрана)
Леса ООПТ		**Федеральные природоохранные учреждения согласно установленному режиму охраны**		
Защитные леса		государственные лесохозяйственные организации предпринимательские структуры, ведущие лесное хозяйство	государственные лесохозяйственные организации предпринимательские структуры, ведущие лесное хозяйство	государственные лесохозяйственные организации Территориальные органы гос. власти
Эксплуатационные леса	**Зона интенсивного л/х**	государственные лесохозяйственные организации предпринимательские структуры, ведущие лесное хозяйство	государственные лесохозяйственные организации предпринимательские структуры, ведущие лесное хозяйство	государственные лесохозяйственные организации территориальные органы гос. власти
	Зона экстенсивного л/х	Федеральная «Авиалесоохрана»	не проводится	территориальные органы гос. власти
Леса дикой природы		**Периодический мониторинг (Российская Федерация)** **Управление рисками лесных пожаров**		

Принципиальные положения (новации) Концепции:

- ✓ ***Возложение на лесопользователей задач по охране лесов от пожаров с компенсацией понесенных затрат.***
- ✓ ***Хозяйственное использование древесины поврежденных насаждений.***
- ✓ ***Включение объемов древесины, заготовленной при проведении санитарных рубок, в расчетную лесосеку.***

5. Планирование лесного хозяйства (Лесоустройство)

1. *Ведение лесного хозяйства без наличия плана лесного хозяйства не допускается.*
2. *План лесного хозяйства разрабатывается для лесничества в целом, а также для лесного участка , предоставленного по договору доверительного управления и (или) лицензионному соглашению на ведение лесного хозяйства.*
3. *План лесного хозяйства разрабатывается государственными специализированными организациями и (или) лицами, внесенными в государственный реестр инженеров лесоустройства.*
4. *План лесного хозяйства разрабатывается по заказу государственных лесохозяйственных учреждений или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*
5. *План лесного хозяйства утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.*

6. Государственная инвентаризация лесов

1. *При проведении ГИЛ используются статистические методы учета лесов, основанные на данных регулярной сети пробных площадей и дистанционной таксации лесов.*
2. *Совмещение функций по управлению лесами с проведением оценки такого управления – не допускается.*

7. Плата за использование лесов (заготовка древесины)

Краткосрочное пользование (от 1 до 5 лет)	Долгосрочное пользование (от 10 до 49 лет)
Платежи за древесину, отпускаемую на корню, размер которых устанавливается в ходе торгов	Разовые платежи за право заключения лицензионного соглашения на ведение лесного хозяйства, размер которых определяется в ходе публичных торгов. Платежи за фактически заготовленную древесину, по ставкам, устанавливаемым органом государственной власти субъекта РФ

Принципиальные положения (новации) Концепции:

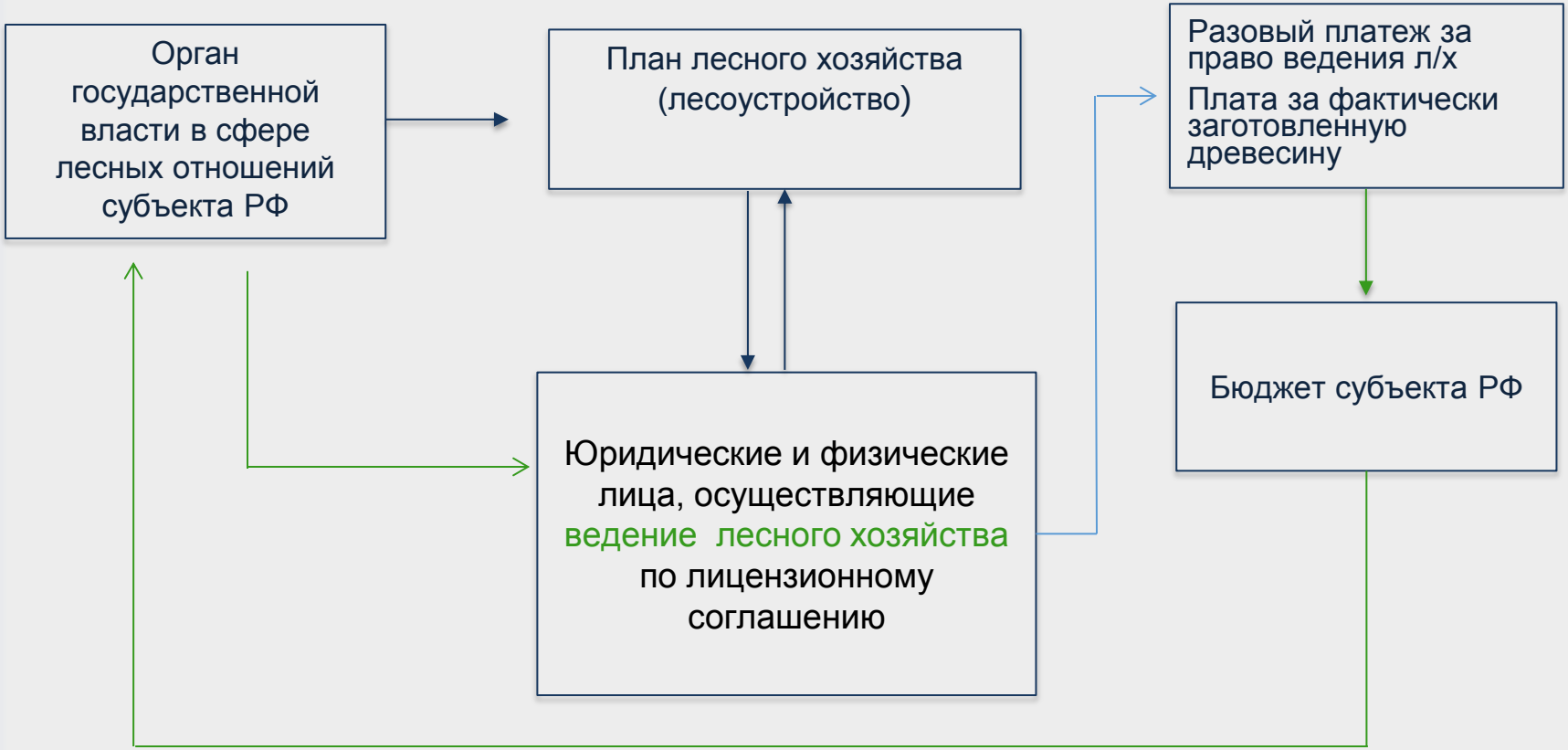
- ***Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, формируются на основе рыночного ценообразования и включают в себя затраты лесного хозяйства.***
- ***Средства от продажи древесины на корню государственными лесохозяйственными организациями поступают на их счет и служат источником для финансирования лесного хозяйства.***
- ***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.***
- ***Российская Федерация является получателем платежей за постоянное (бессрочное) пользование земельными участками, входящими в состав лесного фонда.***

8. Механизм экономической организации лесного хозяйства в условиях нового Лесного кодекса

(государственное управление лесами)

9. Механизм экономической организации лесного хозяйства в условиях нового Лесного кодекса

(«частное» управление лесами)



Назначение и приемка лесохозяйственных работ

10. Государственная поддержка лесного хозяйства

Концепцией предполагается государственная поддержка лесного хозяйства по следующим направлениям:

- ❖ развитие рынков экосистемных услуг лесов;
- ❖ адаптация лесного хозяйства к изменениям климата;
- ❖ лесное семеноводство;
- ❖ повышение плодородия лесных почв;
- ❖ обновление основных средств, предназначенных для обнаружения и тушения лесных пожаров;
- ❖ развитие лесной инфраструктуры, строительство лесных дорог;
- ❖ льготное кредитование производителей древесины;
- ❖ научное и кадровое обеспечение лесного хозяйства.

11. Переходные положения

Ранее заключенные договоры аренды лесных участков подлежат приведению в соответствие с новым лесным законодательством.

В указанных целях с лицами, ранее заключившими договора аренды лесного участка, заключаются лицензионные соглашения на ведение лесохозяйственной деятельности, а также договоры доверительного управления защитными лесам.

Благодарю за внимание и участие в работе

В итоговом варианте Концепции учтены замечания и предложения, поступившие от:

Петрова А.П. – ВИПКЛХ

Сирина А.А., Ерофеева А.Е. – институт лесоведения РАН

Соколова В.А. – институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН

Суховольского В.Г. - институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН

Асеева А.Л. , Тараканова В.В. и др. – Сибирское отделение РАН

Рожкова В.А., Седых В.Н – почвенный институт им. В.В. Докучаева

Синькевич С.М. – институт леса КарНЦ РАН