

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. Г. Жаворонкова*,
Г. В. Выпханова**

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ¹

Аннотация. Современная система государственного управления в области лесных отношений требует пересмотра существующих и выработки новых теоретико-правовых положений и концептуальных подходов, обеспечивающих достижение баланса экономических и социальных ориентиров лесопользования наряду с сохранением экологического потенциала лесов. В условиях интенсификации использования лесов управленческая деятельность охватывает сложный комплекс общественных отношений, включая не только лесопользование, воспроизводство, охрану и защиту лесов, но также лесной комплекс, в состав которого входят лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли экономики по заготовке и переработке древесины. Соответственно, государственное управление в области лесных отношений необходимо рассматривать во взаимосвязи с управлением лесным комплексом.

Аналогичным образом необходимо подходить к пониманию и правовому опосредованию государственной лесной политики, составляющей основу государственного лесопользования. Наряду с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов в сферу государственной лесной политики необходимо включать лесной комплекс. Такой подход требует совершенствования документов стратегического планирования и других политико-правовых документов, в которых получила объективированное выражение государственная политика в области лесных отношений и лесного комплекса, взаимоувязки и согласования содержащихся в них положений. Институциональная основа государствен-

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс». Исследование выполнено в рамках государственного контракта на оказание услуг по проведению экспертно-аналитических исследований № ГК- 17/17 9 по теме «Совершенствование законодательного регулирования использования лесного фонда России с целью повышения эффективности его включения в хозяйственный оборот (предложения к разработке поправок в Лесной кодекс Российской Федерации)».

© Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В., 2018

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
viphanova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
viphanova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ной лесной политики также требует применения комплексного подхода при дальнейшем совершенствовании системы управления в указанных областях. Нуждаются в уточнении компетенция и полномочия специально уполномоченных органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области лесных отношений и лесного комплекса.

В числе ключевых проблем регионального лесопользования — лесничества и лесопарки, являющиеся основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. В условиях отсутствия в Лесном кодексе РФ понятий «лесничество» и «лесопарк» субъекты по-разному определяют их правовой статус, включая организационно-правовую форму, структуру, компетенцию и полномочия. Наряду с определением правового статуса лесничеств и лесопарков, правового положения лесничих, необходимо совершенствование деятельности по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны). Требуется также решение проблем осуществления функций государственного управления в области лесных отношений, таких как лесостроительство, разработка, утверждение и реализация лесных планов, информационное обеспечение лесопользования, лесная сертификация и др. В целях повышения инвестиционной привлекательности использования лесных участков необходимо совершенствование правового обеспечения многоцелевого лесопользования. Эффективность государственного управления в области лесных отношений и лесного комплекса требует совершенствования лесного и смежного (природоресурсного, экологического, налогового и др.) законодательства.

Ключевые слова: государственная лесная политика, управление, лесной комплекс, лесное хозяйство, использование и воспроизводство лесов, охрана и защита лесов, лесной план, многоцелевое лесопользование.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.135.2.078-093

Современное состояние лесопользования, ориентированное на повышение инвестиционной привлекательности лесных ресурсов, интенсификацию их использования наряду с перспективами развития лесного комплекса обуславливают необходимость пересмотра концептуальных подходов к государственному управлению в области лесных отношений. При этом ключевое значение имеет определение его содержания и пределов осуществления. По данным вопросам не только отсутствует единство в доктрине экологического права, но и прослеживаются различные подходы в лесном законодательстве, начиная с применяемой терминологии. Ее вариативность достаточно широка — «государственное управление лесами», «лесным хозяйством», «лесным комплексом», «государственное лесопользование» и т.д. Такой терминологический ряд не способствует единому пониманию государственного управления в данной области ни в доктринальных, ни в легальных источниках.

В науке природоресурсного права, например, государственное управление в области

использования и охраны лесов (управление лесами) определяется как основанная на лесном законодательстве исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти по организации рационального использования и охраны лесов². Однако в Лесном кодексе РФ управление охватывает всю предметную область регулируемых отношений, включая использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов (гл. 10 Кодекса). Причем регулируемые Кодексом отношения по использованию лесов, включая подавляющее большинство видов лесопользования (заготовка древесины, живицы, заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и др.), являются предпринимательской деятельностью, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, работающими в лесозаготовительной и других отраслях экономики.

Управленческая деятельность тем самым охватывает сложный комплекс общественных отношений, включая не только лесопользова-

² Быковский В. К. Правовые и организационные основы государственного управления лесами : учебник и практикум для СПО. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016.

ние, воспроизводство, охрану и защиту лесов, но также лесной комплекс, в состав которого входят лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли по заготовке и переработке древесины. Как отмечается в научной литературе, с точки зрения управления лесной комплекс представляет собой комплекс двух взаимосвязанных блоков: лесное хозяйство и лесопромышленный комплекс³. Соответственно, государственное управление в области лесных отношений необходимо рассматривать во взаимосвязи с управлением лесным комплексом.

Основу обеспечения государственного управления в этих областях составляет государственная лесная политика, получившая объективированное выражение в политико-правовых документах, включая документы стратегического планирования.

Государственная политика в области лесных отношений определена специальным документом — Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными распоряжением Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1724-р⁴. В числе механизмов и задач реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов указано также повышение эффективности управления лесным сектором.

Наряду с Основами, приказом Министерства промышленности и торговли РФ и Минсельхоза РФ от 31 октября 2008 г. № 248/482 утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года⁵, в которой определены положения государственной политики в области лесного комплекса, занимающего важное место в экономике страны, включающего в свой состав лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли по заготовке и переработке древесины. В настоящее время также находится в стадии обсуждения разработанный Министерством промышленности и торговли РФ проект Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года.

На региональном уровне в некоторых субъектах РФ в рамках планирования и программирования разрабатываются и утверждаются такие документы стратегического планирования, как государственные программы в области лесных отношений и лесного комплекса. Например, постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 8 ноября 2016 г. № 430 (ред. от 23 октября 2017 г.) утверждена государственная программа Кемеровской области «Охрана, защита, воспроизводство, использование лесов и объектов животного мира Кузбасса на 2017—2020 годы»⁶.

В ряде региональных программ происходит подмена целей, задач и мероприятий в области лесного комплекса и лесных отношений (по обеспечению рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов). Так, государственная программа Архангельской области «Развитие лесного комплекса Архангельской области (2014—2020 годы)», утвержденная постановлением Правительства Архангельской области от 8 октября 2013 г. № 459-п (ред. от 13 октября 2017 г.), включает подпрограммы «Обеспечение использования лесов», «Воспроизводство лесов» и «Охрана и защита лесов».

Вместе с тем указанные политико-правовые и программные документы, несмотря на внутреннюю противоречивость, тем не менее находятся в тесной взаимосвязи. Это обусловлено правовым регулированием лесных отношений и осуществлением государственной политики, исходя из понятия леса как экологической системы и природного ресурса. С одной стороны, государственная лесная политика является составной частью политики по сохранению биосферы и биоразнообразия как самой главной основы существования леса. С другой стороны, лес как природный ресурс вовлечен в лесопромышленные отрасли экономики, эффективное развитие которых требует обеспечения рационального лесопользования, восстановления, охраны и защиты лесов. Соответственно, и в Основах государственной политики, и в Стратегии, и в Лесном кодексе РФ содержатся такие формулировки, как создание условий для по-

³ Колесник В. Г., Сиянтуллина Л. Х. Система государственного управления лесным комплексом: текущая ситуация и основные проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 130.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. 3). Ст. 5096.

⁵ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10 ноября 2016 г.).

вышения эффективности охраны, защиты, воспроизводства, а также рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций и биологического разнообразия; повышение эффективности управления лесами как основа устойчивого развития лесного сектора экономики.

В условиях изменения общей модели управления природопользованием, направленной на интенсификацию не только использования, но и восстановления лесов и других природных ресурсов, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала, обеспечение устойчивого природопользования, соответствующего принципам экономической, экологической и социальной устойчивости, возникает необходимость расширенного понимания государственной лесной политики. Наряду с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, в сферу государственной лесной политики необходимо включать развитие лесного комплекса.

Усиление негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду требуют применения при формировании государственной лесной политики, а также государственного управления в области лесных отношений и лесного комплекса не только ресурсного, но и экологоориентированного подхода, обеспечивающего восстановление, воспроизводство, охрану и защиту лесов, учет их экологического потенциала. Важный аспект для защиты и воспроизводства лесных ресурсов — это понимание естественной динамики лесной экосистемы, которая тесно связана с динамикой многообразия видов и генетическим разнообразием.

Институциональные рамки являются важным элементом государственной лесной политики. На современном этапе ее реализации актуализируются роль и значение институтов развития территорий, повышения качества лесов, лесовосстановления, потребления. Институты создаются как свод правил, как органы и как процедуры долговременного развития, призванные обеспечить выполнение всех принятых основ лесной политики и стратегии лесопользования.

Кроме того, эффективность формирования, совершенствования и реализации госу-

дарственного управления в области лесных отношений и лесного комплекса во многом определяется согласованностью положений государственной лесной политики, содержащихся в политико-правовых актах с лесным и смежным (природоресурсным, экологическим, налоговым и др.) законодательством, а также со всеми документами стратегического планирования.

Несмотря на последние существенные изменения лесного законодательства РФ, продолжают сохраняться проблемы, снижающие эффективность государственного управления в области лесных отношений и лесного комплекса. В их числе следует выделить:

- отсутствие согласованной лесной политики России, включающей лесные отношения и лесной комплекс;
- нестабильность правового регулирования лесных отношений и системы органов государственного управления в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, в связи их неоднократным реформированием. Постоянные преобразования приводят к перераспределению управленческих функций и полномочий между исполнительными органами власти и не способствуют стабильности системы управления в области лесных отношений.

Действующее лесное законодательство предусматривает децентрализацию управления лесами и делегирование значительной части полномочий в области лесных отношений субъектам РФ, что является отражением модернизации экологического управления⁷. В частности, органам исполнительной власти субъектов РФ за счет субвенций из федерального бюджета были переданы полномочия по разработке и утверждению лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов; проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов; предоставлению в пределах земель лесного фонда лесных участков на различных правах, а также заключению договоров купли-продажи лесных насаждений (в том числе организации и проведению соответствующих аукционов); выдаче разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда; организации использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства на землях

⁷ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1 (17). С. 20—37.

лесного фонда и обеспечению охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе созданию и эксплуатации лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях; ведению государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ; осуществлению государственного лесного контроля и надзора, включая установление перечня должностных лиц, его осуществляющих и др.

При этом леса остаются в федеральной собственности. Вместе с тем субъекты РФ получили право формировать свою региональную лесную политику, предоставлять в пользование лесные участки, организовывать большую часть работ по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов. За федеральным центром были сохранены функции законодательного и значительная часть нормотворческой функции, как государственная инвентаризация лесов, лесной мониторинг и лесное семеноводство.

Федеральный уровень управления лесами представлен Федеральным агентством лесного хозяйства (Рослесхозом) и его региональными структурами — департаментами лесного хозяйства в семи федеральных округах страны. Так, Департамент лесного хозяйства по Дальневосточному федеральному округу является территориальным органом Федерального агентства лесного хозяйства межрегионального уровня, осуществляет функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства на территории Дальневосточного федерального округа. Отдельные специализированные задачи решаются подведомственными организациями — федеральными государственными учреждениями, такими как ФГБУ «Рослесинфорг», ФБУ «Авиалесоохраны», ФБУ «Российский центр защиты леса» (ФБУ «Рослесозащита»), ФГКУ «Рослесресурс», ФБУ «Российский музей леса», отраслевыми научно-исследовательскими и образовательными учреждениями.

Несмотря на устоявшуюся в течение пятилетнего периода управленческую деятельность Рослесхоза, в научной литературе и среди специалистов неоднократно обсуждался

вопрос о правовом статусе федеральных органов государственного управления в сфере лесных отношений. При многочисленных спорах исследователи в области лесоводства и лесного права обосновывают необходимость существования самостоятельного центрального государственного органа управления лесами, возглавляющего разветвленную систему подчиненных ему территориальных органов и организаций. Основной целью такого государственного органа должно быть эффективное управление лесными ресурсами, тогда как иные природные ресурсы должны находиться в ведении иных государственных структур. Наряду с этим, в последнее время высказываются предложения о совершенствовании государственного управления лесным комплексом. Как отмечалось в докладе на Всероссийском совещании «Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2015 году и задачи на 2016 год», прошедшим в Министерстве природных ресурсов и экологии РФ 14 апреля 2016 г. на тему «Комплексное освоение лесов: проблемы, задачи, пути решения»⁸, достижение амбициозной цели позитивных экономических преобразований в лесном комплексе тесно связано с совершенствованием лесопромышленного управления. В этой связи предлагается концентрация функций по управлению лесным хозяйством и лесной промышленностью в одном федеральном государственном органе (предпочтительно создание Министерства лесного комплекса РФ). В таком случае упрощается задача интеграции региональных стратегий развития лесного комплекса в федеральную Стратегию освоения лесов и развития лесного комплекса и их взаимоувязки, в том числе по целевым показателям и индикаторам.

Предложение о создании Министерства лесного комплекса РФ актуально в части федерального уровня государственного управления лесным комплексом. В настоящее время Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности. Однако Министерство не наделено специальными полномочиями в области развития лесного комплекса.

⁸ URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/actions/201> (дата обращения: 29 ноября 2017 г.).

Аналогичные министерства созданы в некоторых субъектах РФ. Например, в Иркутской области постановлением областного Правительства от 31 марта 2016 г. № 178-пп (ред. от 14 июля 2017 г.) утверждено Положение о Министерстве лесного комплекса Иркутской области⁹, а приказом Министерства лесного комплекса Иркутской области от 6 октября 2017 г. № 90-мпр утверждены Положения о территориальных управлениях Министерства лесного комплекса Иркутской области¹⁰. В отличие от федерального уровня, Министерство осуществляет управленческие функции в сфере лесного хозяйства (в том числе утверждение лесного плана, организация использования лесов и их охраны и т.д.) и в области лесопромышленного комплекса, включая содействие развитию лесоперерабатывающего комплекса, контроль за реализацией приоритетных инвестиционных проектов по освоению лесов и др.

Что касается Министерства природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России), то оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая леса. Нахождение в ведении данного Министерства Рослесхоза является обоснованным, поскольку концентрация управленческих функций в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем выработку государственной политики и правовое регулирование основных природоресурсных отношений (кроме земельных) соответствует комплексному подходу, который позволяет обеспечивать рациональное использование и охрану природных ресурсов.

Совершенствование системы органов исполнительной власти на федеральном уровне должно быть направлено на достижение поставленных в документах стратегического планирования целей обеспечения устойчивого лесопромышленного развития использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечивающих опережающий рост лесного сектора экономики, социальную и экологическую безопасность страны, безусловное выполнение междуна-

родных обязательств Российской Федерации в части лесов. Это будет способствовать реализации на системной основе государственной политики в области лесных отношений (использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов) и лесного комплекса, включающего лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли российской экономики.

В субъектах РФ сформирована новая система государственного управления в области лесных отношений, но она не лишена недостатков. В регионах созданы территориальные органы лесного хозяйства. На базе ранее действовавших лесхозов образованы лесничества и лесопарки, которые имеют различную организационно-правовую форму. Для осуществления переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий в области лесного хозяйства из федерального бюджета предусмотрено выделение субвенций, размер которых является стабильным, но фактическое предоставление средств остается ниже запланированных сумм.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»¹¹ органам исполнительной власти субъектов РФ предусмотрены субвенции в размере 28,9 млрд руб., из них 4 173,5 млн руб. — на охрану лесов от пожаров. Однако дефицит средств составляет порядка 700 млн руб.

Эффективность государственного управления в области лесных отношений и лесного комплекса во многом зависит от регионального уровня, который представлен либо трехуровневой, либо четырехуровневой системами управления.

Трехуровневая система управления состоит из правительства (администрации) субъекта РФ; министерства лесного комплекса, комитетов по лесу или лесному хозяйству, департамента по лесному хозяйству, агентств по лесам, государственной лесной службы; лесничеств и лесопарков.

Четырехуровневая система управления состоит из правительства (администрации) субъекта РФ; министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, министерства сельского хозяйства, комитетов по охране

⁹ Областная газета. 06.04.2016. № 35.

¹⁰ Областная газета. 13.10.2017. № 115.

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15 декабря 2015 г.).

окружающей среды, департамента природных ресурсов; департамента лесного хозяйства, управления лесного хозяйства, отделов лесного хозяйства; лесничеств и лесопарков.

Как показывает анализ регионального опыта, реорганизация управления в области лесных отношений в соответствии с новым Лесным кодексом РФ проведена недостаточно эффективно, что привело к ряду проблем:

- организация региональных органов управления в данной области проходила нескоординированно, создано большое многообразие форм органов лесопользования в регионах, что не способствует их эффективной работе;
- на федеральном уровне не разработаны соответствующие нормативные акты, регламентирующие обязанности лесничих в пределах всей территории страны. Они должны организовывать работу по лесному хозяйству и лесопользованию, организовывать и проводить первичные мероприятия по профилактике и тушению лесных пожаров, вести государственный лесной реестр, осуществлять другие функции, которые реализуются недостаточно эффективно;
- отсутствует в системе лесопользования многих регионов структура, обеспечивающая выполнение всех видов лесохозяйственных работ в соответствии с действующим законодательством;
- отсутствует определенность с нормативами численности работников лесничеств и участковых лесничеств, исходя из целевого назначения лесов, интенсивности их использования, пожарной опасности. Существуют определенные диспропорции в соотношении численности лесничеств и участковых лесничеств с численностью территориальных органов лесопользования в соответствующих регионах.

Большинство недостатков касается создания, организации деятельности и финансирования лесничеств и лесопарков, которые, согласно п. 1 ст. 23 Лесного кодекса РФ, являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.

В части лесничеств и лесопарков отсутствуют актуальные сведения. По имеющимся дан-

ными, до 2007 г. ведение лесного хозяйства на землях лесного фонда обеспечивали 1 760 лесхозов, в составе которых было организовано 7 740 лесничеств численностью более 180 тыс. человек, в том числе 45,3 тыс. специалистов и 135,7 тыс. лесников и рабочих. По данным Рослесхоза, приведенным в докладе «Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачах на 2011 год», указано число лесничеств (лесопарков по различным правовым формам) 1 473 шт. В докладе Рослесхоза «О задачах по совершенствованию финансовых и экономических механизмов государственного управления лесами» (14 февраля 2011 г.) указано лесничеств — 1 483, лесопарков — 2, участковых лесничеств 7 547¹². Для оценки состояния и определения перспектив регионального управления в области лесных отношений необходимы актуальные сведения об органах исполнительной власти субъектов РФ, включая лесничества, лесопарки и участковые лесничества.

Существенным недостатком, снижающим эффективность государственного лесопользования на региональном уровне, является отсутствие в Лесном кодексе РФ понятия лесничества и лесопарка, что создает проблему толкования норм лесного законодательства. С включением в Лесной кодекс РФ лесничеств и лесопарков перестали рассматриваться лесхозы как единицы управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 2 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»¹³ до 1 января 2008 г. лесхозы подлежали преобразованию в соответствии с гражданским законодательством либо в хозяйственные общества, либо в хозяйственные товарищества, либо в производственные кооперативы. Такое преобразование происходило в ограниченное время (2007 г.) и в условиях неудовлетворительной нормативной правовой базы, определяющей правовой статус органов управления лесами как непосредственно в субъектах РФ, так и в лесничествах и лесопарках.

Субъекты РФ по-разному подошли к формированию органов управления лесами на региональном уровне. В большинстве субъ-

¹² URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/media/appearance/57/Maslyakov_V.N._Sankt-Peterburg.pdf (дата обращения: 28 ноября 2017 г.).

¹³ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

ектов РФ созданы органы государственного управления лесами, именуемые министерством лесного хозяйства, департаментом лесного хозяйства, агентством лесного хозяйства, ставшие учредителями государственных коммерческих структур, осуществляющих ведение лесного хозяйства (унитарных предприятий, автономных учреждений), что ставит под сомнение целесообразность реорганизации лесхозов с последующим разделением их деятельности на государственное и хозяйственное управление лесами. Все это сделано вопреки положениям ст. 83 Лесного кодекса РФ, обязавшей создать орган исполнительной власти субъекта РФ в сфере лесных отношений исключительно для исполнения переданных полномочий, не возлагая на него таких обязанностей, как управление лесной промышленностью.

Большим разнообразием характеризуются принятые субъектами РФ решения о правовом статусе лесничеств, их структуре и численности работающих. В целом система государственного управления лесами в различных российских регионах значительно различается, а статус лесничеств не определен. Региональные власти стремятся сделать их бюджетными учреждениями, способными зарабатывать средства на свое содержание, но в таком случае юридически они не имеют права осуществлять переданные полномочия в области лесных отношений. На сегодняшний день не соответствует требованиям действующего законодательства правовой статус примерно 67 % лесничеств.

Основными организационно-правовыми формами лесничеств в субъектах РФ стали:

- лесничество — территориальный орган органа государственной власти субъекта РФ;
- лесничество — государственное казенное учреждение субъекта РФ;
- лесничество — филиал головного государственного казенного учреждения субъекта РФ.

Так, согласно данным Рослесхоза, приведенным в докладе «Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачах на 2011 год», лесничествами являются:

- государственные учреждения — 50 %;
- филиалы государственных учреждений — 17 %;
- структурные подразделения государственных органов — 27 %;
- территориальные органы — 6 %¹⁴.

При этом правовой статус государственного учреждения, созданного субъектом РФ, определяется законодательством — Федеральными законами от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁵, от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹⁶. Субъектами РФ создаются бюджетные учреждения, автономные учреждения, казенные учреждения для выполнения государственных работ, оказания государственных услуг. При этом автономное учреждение и бюджетное учреждение не вправе исполнять государственные функции, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами. Для исполнения государственных функций создаются только казенные учреждения.

На практике эти положения законодательства в части определения правового статуса лесничеств не выполняются. Так, в Свердловской области лесничества являются бюджетными государственными учреждениями, подведомственными Департаменту лесного хозяйства Свердловской области¹⁷. В Республике Крым созданы подведомственные Министерству экологии и природных ресурсов Республики Крым одно государственное казенное учреждение Республики Крым «Северо-западное объединенное лесничество»), а также государственные автономные учреждения Республики Крым: «Бахчисарайское лесное хозяйство», «Белогорское лесное хозяйство», «Евпаторийское лесное

¹⁴ URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/media/appearance/57/Maslyakov_V.N._Sankt-Peterburg.pdf (дата обращения: 28 ноября 2017 г.).

¹⁵ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁶ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

¹⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 27 октября 2011 г. № 1483-ПП «О создании государственных казенных учреждений Свердловской области в области лесных отношений (лесничеств) путем изменения типа государственных бюджетных учреждений Свердловской области в области лесных отношений (лесничеств)» // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 10-3. Ст. 1759.

хозяйство», «Куйбышевское лесное хозяйство»)¹⁸.

В некоторых субъектах РФ принимаются меры по приведению статуса лесничеств в соответствие с гражданским законодательством. Так, постановлением Администрации Костромской области от 28 ноября 2011 г. № 453-а «О создании областных государственных казенных учреждений путем изменения типа существующих государственных бюджетных учреждений»¹⁹ изменен правовой статус лесничеств Костромской области с областных государственных учреждений на областные казенные учреждения и утверждена предельная штатная численность каждого лесничества.

В некоторых регионах организационно-правовая форма лесничеств требует приведения в соответствие с нормами гражданского законодательства РФ. Так, постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13 ноября 2006 г. № 1365 (ред. от 23 мая 2007 г.)²⁰ государственное унитарное предприятие «Лесопарковая зона Санкт-Петербурга» реорганизовано в Санкт-Петербургское государственное учреждение «Лесопарковая зона Санкт-Петербурга», предметом деятельности которого является выполнение лесопарковых и лесохозяйственных работ. Однако п. 1 ст. 123.22 Гражданского кодекса РФ (в ред. от 5 мая 2014 г.) предусмотрено создание государственных или муниципальных учреждений в форме казенных, бюджетных или автономных учреждений. Аналогичная норма содержится в п. 2 ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Лучшим решением, исходя из опыта управления лесами в зарубежных странах, должна была стать организация деятельности лесничеств в статусе территориальных органов, что создаст возможность включить управление лесами в государственную гражданскую службу. Такой правовой статус получили лесничества в менее чем 30 % субъектов РФ, в остальных субъектах лесничества осуществляют государственное управление лесами либо в статусе учреждений, которые Федеральный закон от 10 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении измене-

ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»²¹ перевел с 2011 г. в правовую форму «казенные», либо в статусе филиалов головного учреждения.

При организации государственного управления в области лесных отношений на уровне субъекта РФ необходимо учесть следующее: лесничества как территориальные единицы управления должны быть созданы в административно-правовом статусе государственного органа исполнительной власти субъекта РФ (территориальных государственных органов исполнительной власти субъекта РФ или структурных подразделений государственного органа исполнительной власти субъекта РФ) в соответствии с его административно-территориальным делением.

Наиболее предпочтительной представляется система государственного управления лесами, соответствующая схеме:

Правительство РФ → отраслевое министерство на федеральном уровне; правительства регионов → отраслевые министерства в регионах → лесничества → участковые лесничества на региональном уровне.

Необходимо также отметить отсутствие на федеральном уровне базового нормативного правового акта, определяющего общее количество лесничеств и лесопарков (количество лесничеств, лесопарков, их границы должны устанавливаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (п. 2 ст. 23 Лесного кодекса РФ), однако данный документ до настоящего времени не принят), что существенно препятствует процедуре образования лесных участков, поскольку, согласно п. 5 ст. 23 Лесного кодекса РФ, земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков. Это, в свою очередь, делает невозможным проведение процедуры государственного кадастрового учета лесных участков и дальнейшее предоставление лесных участков в пользование заинтересованным лицам.

Существуют проблемы и в отношении компетенции лесничеств, в том числе в части ре-

¹⁸ Распоряжение Совета министров Республики Крым от 20 декабря 2016 г. № 1583-р «Об отнесении к ведению Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым учреждений в области лесного и охотничьего хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹⁹ СП — нормативные документы. 02.12.2011. № 49.

²⁰ Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 20.12.2006. № 12.

²¹ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

ализации ими полномочий, связанных с осуществлением контрольно-надзорной функции. Так, распоряжением Совета министров Республики Крым от 11 ноября 2014 г. № 1166-р «О создании государственных казенных учреждений Республики Крым в области лесных отношений»²² определено, что основными целями деятельности лесничеств в организационно-правовой форме государственное казенное учреждение Республики Крым является исполнение государственных функций по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора за использованием, охраной и защитой лесов, расположенных в границах лесничеств на территории Республики Крым, а также обеспечению реализации лесохозяйственных регламентов в лесничествах на территории Республики Крым.

Согласно Положению о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах, утвержденному постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 (ред. от 27 сентября 2017 г.) «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»²³, государственный надзор осуществляют, наряду с Рослесхозом и его территориальными органами и подведомственными ему государственными учреждениями, Росприроднадзором и его территориальными органами и природоохранными учреждениями, также уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ, а также подведомственные указанным органам государственные учреждения.

При реализации контрольно-надзорных и других полномочий лесничествами возникает вопрос о правовом статусе лесничих. В условиях отсутствия на федеральном уровне нормативного правового акта, определяющего их правовой статус, субъекты РФ восполняют этот пробел, реализуя при этом разные подходы.

Так, постановлением Администрации Приморского края от 19 мая 2010 г. № 182-па (ред. от 27 февраля 2015 г.)²⁴ утвержден Порядок деятельности лесничих на территории Приморского края при обеспечении ими реализации лесохозяйственных регламентов в лесничествах, расположенных на землях лесного фонда и на лесных участках, находящихся в собственности Приморского края. Лесничих, являясь работниками краевого государственного казенного учреждения «Приморское лесничество», наделены рядом полномочий, обеспечивающих решение задач многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов; воспроизводства лесов, улучшения их качества, а также повышения продуктивности лесов; сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов; сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала; охраны и защиты лесов. Наряду с этим, Порядком определена задача осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах в порядке, установленном федеральным законодательством. В данном случае определено полномочие, а не задача лесничих. Для реализации надзорной функции в п. 3.9 предусмотрено полномочие по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах, за исключением осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

В Положении о порядке деятельности лесничих государственных казенных учреждений — лесничеств, расположенных на территории Кабардино-Балкарской Республики, утвержденном постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 6 июня 2011 г. № 161-ПП (ред. от 26 апреля 2012 г.)²⁵ определен статус лесничего, который по должности

²² СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²³ СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

²⁴ Приморская газета. 25.05.2010. № 42 (433).

²⁵ Официальная Кабардино-Балкария. 24.06.2011. № 25.

является государственным инспектором по обеспечению федерального государственного лесного надзора (лесная охрана), федерального государственного пожарного надзора в лесах в соответствующем государственном казенном учреждении — лесничестве, подведомственном Государственному комитету Кабардино-Балкарской Республики по лесному хозяйству. Однако в полномочиях лесничего указаны государственный лесной контроль и надзор за соблюдением требований лесохозяйственного регламента и качеством лесохозяйственных работ.

В других регионах правовой статус лесничеств содержится в уставах, типовых уставах лесничеств, а также уставах управления лесничествами, в которых по-разному определяются предмет, цели, задачи, виды деятельности.

Такое положение не позволяет в полной мере обеспечить достижение основного назначения лесничеств — реализация переданных полномочий в области лесных отношений, переданных субъектам РФ на основании п. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ.

Приведенные примеры опыта субъектов РФ по правовому обеспечению организации и осуществлению государственного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов не способствуют системному государственному лесному управлению на федеральном и региональном уровнях.

Отсутствуют единые подходы и к определению правового статуса работников лесничеств. От организационно-правовой формы, в которой создано лесничество, зависит правовое положение специалистов (сотрудников) лесничеств. В лесничествах, являющихся структурными подразделениями органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений, работники лесничеств, как правило, являются государственными гражданскими служащими субъекта РФ, в лесничествах, являющихся государственными казенными учреждениями, работники лесничеств к категории государственных гражданских служащих не отнесены. По действующему законодательству, работники лесничеств, не отнесенные к категории государственных гражданских служащих, имеют право осуществлять и реализовывать отдельные государственные функции в сфере лесных отношений, но не имеют права осуществлять переданные полномочия в области лесных отношений.

Наряду с определением правового статуса лесничеств и лесопарков, правового положе-

ния лесничих необходимо совершенствование деятельности по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

Организация структуры органов исполнительной власти по государственному лесопроизводству на уровне субъекта РФ и районном (межрайонном) уровне, основанная на делегировании отдельных функций и полномочий государственного управления в области лесных отношений, перечень функций и полномочий определяется с учетом того, какой уровень управления приближен к реализации функции. Обязательными условиями ее осуществления являются единство целей и непротиворечивость задач, реализуемых органами исполнительной власти по государственному управлению использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов.

Эффективность государственного управления в области лесных отношений определяется выполнением следующих принципов, обеспечивающих достижение стратегической цели устойчивого управления лесами: равновесие экологических, экономических и социальных целей; экономическая ответственность субъектов лесных отношений в соответствии с предоставленными им полномочиями и правами; экономическая заинтересованность всех субъектов лесных отношений в реализации стратегии устойчивого управления лесами.

Необходимо также решение проблем осуществления функций государственного управления в области лесных отношений. Во-первых, с точки зрения дальнейшего совершенствования управления следует четко разграничить компетенцию федеральных и региональных органов по следующему принципу. На федеральном уровне осуществляются: выработка политики развития лесного комплекса; правовое регулирование в лесном комплексе; контроль за исполнением полномочий, переданных субъектам РФ; межрегиональное управление охраной лесов от пожаров; государственная инвентаризация лесов; обеспечение кадастрового учета лесных участков; мониторинг организации лесопользования, лесопожарный и лесопатологический мониторинг, мониторинг радиационной обстановки в лесах; организация лесного семеноводства; формирование лесного реестра на федеральном уровне; координация деятельности региональных управлений лесами в составе органов исполнительной власти субъектов РФ; оптими-

зация лесной науки и лесного образования; выполнение международных обязательств Российской Федерации по лесам; организация межрегионального взаимодействия при возникновении чрезвычайных ситуаций в лесах.

Во-вторых, в рамках государственной лесной политики необходимо осуществить комплекс мер по совершенствованию функциональной структуры управления лесами путем реализации замкнутого цикла управления (включающего анализ, планирование, контроль реализации лесных планов и их корректировку), осуществляемого на различных уровнях управления лесами (федеральном, региональном, местном), обеспечения оценки управления лесами в субъектах РФ на соответствие международно признанным принципам и критериям. А это возможно только при принятии соответствующих управленческих инноваций.

Важным элементом государственного управления лесами является организация проведения лесоустройства. В настоящее время около 40 % лесов имеют давность лесоустройства более 10 лет, а на площади более 3 млн га лесов, находившихся ранее во владении сельскохозяйственных организаций, лесоустройство вообще не проводилось. Эти и другие положения не потеряли своей актуальности. Устройство лесов на участках лесного фонда, находящихся в федеральной собственности, должно осуществляться по заказам федеральных и региональных органов государственной власти, под государственным контролем и за счет средств бюджета Российской Федерации.

Представляется целесообразным вернуться к прежнему порядку лесоустройства. Объектом лесоустройства (включая таксацию лесов и проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов) должно быть лесничество (как территориальная единица управления лесами и ведения государственного лесного реестра) или лесной участок. В этом случае материалы лесоустройства будут направляться на получение точной и объективной оценки эксплуатационных запасов насаждений при планировании освоения лесных ресурсов в рамках реализации приоритетных инвестиционных проектов, при выставлении лесных участков на аукционы по продаже права на заключение договора аренды, при уточнении расчета ежегодно возможного размера

отпуска древесины на арендованных лесных участках.

Вне арендованных лесных участков первоочередному устройству подлежат лесные участки с высокой природной пожарной опасностью, неблагоприятной лесопатологической ситуацией, интенсивным лесокультурным производством, требующие квалифицированных лесопроектных решений по назначению комплекса мероприятий по охране и защите лесов, воспроизводству лесов, в том числе уходу за лесами. Лесоустройство должно проводиться только государственными организациями.

Важное значение в обеспечении эффективного государственного управления в области лесных отношений имеет осуществление субъектами РФ переданных полномочий по разработке и утверждению лесных планов субъектов РФ. Лесные планы субъектов РФ, разрабатываемые в соответствии с Лесным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, должны исходить и увязываться с Основами лесной политики, Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации. Тем самым они приобретают статус документов оперативного лесоуправления на региональном уровне. Как следует из типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки, утвержденных приказом Рослесхоза от 5 октября 2011 г. № 423²⁶, лесные планы содержат сведения о состоянии и изменении состояния лесов, об их целевом назначении по лесничествам, лесопаркам, о лесорастительных зонах и лесных районах, распределении лесов по зонам планируемого освоения, планируемом развитии лесозаготовительного и иного производства, использующего древесину, другие количественные и качественные характеристики и целевые показатели, необходимые для обеспечения рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, развития лесного комплекса.

В субъектах РФ лесные планы были разработаны и утверждены в основном в период с 2008 по 2012 г., в том числе и на определенный период. Например, распоряжением губернатора Приморского края от 10 марта 2009 г. № 45-пр (ред. от 10 октября 2016 г.) утвержден Лесной план Приморского края на 2009—2018 годы²⁷. Однако, как показывает анализ опыта

²⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 9.

²⁷ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

разработки лесных планов, многие из них не соответствуют требованиям, указанным в типовой форме. В настоящее время возникает необходимость актуализации лесных планов субъектов РФ, базирующихся на основных положениях современной государственной лесной политики РФ и соответствующего региона, согласованных с документами стратегического планирования, а также учитывающих последние изменения лесного законодательства. Поэтому существует потребность создания государственного центра по лесному планированию и прогнозированию.

Включение в лесное планирование принятых на международном уровне критериев и индикаторов обеспечит возможность оценки лесохозяйственной деятельности с учетом стандартов качества ведения лесного хозяйства, принятых в мировой практике. До сих пор остаются неурегулированными проблемы совместимости и сопоставимости данных государственного лесного реестра и Единого государственного реестра недвижимости. Здесь имеется необходимость совершенствования законодательного регулирования лесостроительства, кадастровой деятельности и кадастрового учета применительно к лесным участкам²⁸. Итогом такой планомерной работы должна стать разработка региональных документов стратегического планирования освоения лесов (в том числе путем трансформации лесных планов субъектов РФ в региональные стратегии развития лесного комплекса), содержащих количественные индикаторы эффективности лесохозяйственной деятельности.

В целях информационного обеспечения лесного планирования и управления лесами также необходимо создание единой информационной системы, объединяющей данные периодической статистической и бюджетной отчетности, государственного лесного реестра, государственной инвентаризации лесов, лесостроительства, лесопожарного и лесопатологического мониторинга, мониторинга лесопользования.

При осуществлении государственного управления в области лесных отношений в целях обеспечения устойчивого лесопользования должны быть уточнены параметры рубок леса с учетом зонирования территорий по их экологической значимости и биологического

разнообразия лесов. Особое внимание должно быть обращено на пригородные природоохранные и рекреационные леса. Основными задачами лесопользования являются как вовлечение в использование всех имеющихся лесных ресурсов с учетом перехода на планирование возможного изъятия древесины (расчетной лесосеки) по сплошным и выборочным рубкам, так и лесовосстановление. Лесными планами субъектов РФ должно быть предусмотрено полное использование лесных ресурсов в зоне деятельности действующих перерабатывающих предприятий, а при планировании новых перерабатывающих мощностей должны учитываться имеющиеся лесные ресурсы, способы их освоения и воспроизводства.

Важной функцией лесопользования является лесная сертификация. Главной задачей в данной области является развитие национальной системы добровольной лесной сертификации, ее гармонизация с другими системами, признание и аккредитация на международном уровне. Необходимо, чтобы «сертификат» был повсеместно признан как документ, подтверждающий легальность происхождения, распространялся на всю древесину и изделия из нее, поступающие на экспорт, и древесину, закупаемую для удовлетворения государственных нужд.

Приоритетными направлениями развития добровольной лесной сертификации в России должны быть: сертификация лесопользования и соответствие законности происхождения готовой продукции. Это могут быть и должны электронные базы данных, картография на основе космической съемки, мониторинг лесопользования; подготовка отечественных экспертов и аудиторов в области лесной сертификации; международная сертификация в рамках реализации крупных инвестиционных проектов в области освоения лесов; внедрение практики закупок сертифицированной лесной продукции для государственных и частных нужд.

При осуществлении лесопользования федеральные органы исполнительной власти реализуют полномочия по нормативному правовому регулированию в области лесных отношений, в том числе многоцелевому использованию лесов. Данное направление включает в себя различные виды лесопользования, включая заготовку древесины, сбор недревесных лесных

²⁸ Подробнее см.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. С. 65—86.

ресурсов, иные виды использования лесов, которые осуществляются в процессе предпринимательской деятельности.

Одной из основных проблем повышения инвестиционной привлекательности использования лесных участков является необходимость законодательного обеспечения в Лесном кодексе РФ и в ряде подзаконных актов принципа их многоцелевого использования. В настоящее время действующим лесным законодательством не закреплена законодательно возможность многоцелевого лесопользования, отсутствуют порядок и регламентация административных процедур при предоставлении одного лесного участка нескольким лесопользователям для различных видов лесопользования. Это в первую очередь касается постановления Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 161 «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ»²⁹, приказа Минприроды России от 28 октября 2015 г. № 445 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности»³⁰, а также ряда иных нормативных правовых актов. Рослесхоз в письме от 2 апреля 2008 г. № МГ-03-28/2198³¹ высказал позицию, согласно которой предоставление участка нескольким лесопользователям не являлось возможным на основании Лесного кодекса РФ и гражданского законодательства. Однако Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 27 июля 2010 г. № 2111/10³² указал на отсутствие запрета на предоставление лесных участков разным пользователям в целях осуществления разных видов деятельности. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ постановил, что ограничение по числу лесопользователей может возникнуть лишь в связи с фактической невозможностью одновременного многоцелевого лесопользования одним земельным участком. Во всех остальных случаях, по мнению суда, многоцелевое лесопользование допустимо.

²⁹ СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1125.

³⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 6.

³¹ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³² Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 11.

³³ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад — 2012 / В. В. Бакаев, А. Г. Зуев, М. Г. Киржиманов [и др.]. М. : МАКС Пресс, 2013. С. 11—112.

Данная правовая позиция дает основание для решения указанной проблемы посредством законодательного закрепления возможности многоцелевого использования лесов, установления оснований многоцелевого использования лесов, закрепления случаев запрета многоцелевого использования лесов (когда одновременное многоцелевое лесопользование одним лесным участком невозможно), а также определения требований к многоцелевому лесопользованию (порядок, условия, формы) на подзаконном уровне (на уровне Правительства РФ или Министерства природных ресурсов и экологии РФ). Для этого представляется обоснованным внесение следующих изменений в Лесной кодекс РФ:

- 1) в части установления возможности использования одного лесного участка несколькими лесопользователями, в том числе заключения нескольких договоров аренды на один лесной участок, за исключением случаев, когда одновременное многоцелевое лесопользование одним лесным участком невозможно или ограничивает права других пользователей леса;
- 2) закрепление перечня случаев, когда многоцелевое лесопользование запрещено (перечня видов лесопользования, осуществление которых одновременно на одном лесном участке невозможно);
- 3) определение основных требований к лесопользователям, осуществляющим деятельность одновременно на одном лесном участке, к оформлению прав на лесные участки, получению разрешительных документов, совместному пользованию лесным участком в соответствии с намечаемыми видами лесопользования³³.

Вышеизложенные теоретические выводы и практические предложения будут способствовать повышению эффективности государственного управления в области развития лесного комплекса, лесных отношений, включая рациональное использование, воспроизводство, охрану и защиту лесов, повышение их инвестиционной привлекательности, сохранение эколого-ресурсного потенциала.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Быковский В. К. Правовые и организационные основы государственного управления лесами : учебник и практикум для СПО. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2016. — 229 с.
2. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 1 (17). — С. 20—37.
3. Колесник В. Г., Синятуллина Л. Х. Система государственного управления лесным комплексом: текущая ситуация и основные проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2017. — № 1. — С. 129—148.
4. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад — 2012 / В. В. Бакаев, А. Г. Зуев, М. Г. Киржиманов [и др.]. — М. : МАКС Пресс, 2013. — 148 с.
5. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма, Инфра-М, 2014. — 160 с.

Материал поступил в редакцию 27 декабря 2017 г.

**LEGAL PROBLEMS AND DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IMPROVEMENT
IN THE FIELD OF FOREST RELATIONS**

ZHAVORONKOVA Natalia Grigorevna — Doctor of Law, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
viphanova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

VYPKHANOVA Galina Viktorovna — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
viphanova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The modern system of public administration in the field of forest relations requires reviewing the existing and developing new theoretical and legal provisions and conceptual approaches that facilitate the balance between economic and social benchmarks for the use of forests along with the preservation of ecological potential of forests. In the context of intensification of the forest use, management activities cover a complex set of social relations, including not only forest management, reproduction, protection and rehabilitation of forests, but also a forestry complex that includes forestry and timber processing industries. Accordingly, state management in the field of forest relations should be seen in connection with the management of the forest complex.*

In the same way we should deal with the understanding and legal substantiation of the state forest policy constituting the foundation of the state forest management. The sphere of the state forest policy should include, along with the use, respect, protection and reproduction of forests, the forest complex. This approach requires improved strategic planning documents and other legal and political documents that will provide representation of the state policy in the sphere of forest relations and the forest complex, interrelation and harmonization of the provisions contained therein. An institutional framework of the state forest policy requires a comprehensive approach for improving the management system in these areas. It is necessary to clarify the competence and powers of special authorized bodies of state power of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation in the field of forest relations and forest complex.

Forest areas and forest parks that are the basic territorial units of management in the field of use, protection, and reproduction of forests are included into the key problems of the regional forest management. In the absence of the Forest Code of the Russian Federation, the concepts of “forest area” and “forest park” are assigned different legal statuses by the participants of legal relationships, including their legal form, structure, competence and authority. Along with defining the legal status of forest areas and forest parks, and determining the legal status of forest wardens, it is necessary to improve the implementation of the Federal State Forest Supervision Service (forest protection). Also, it is necessary to resolve the problems with regard to implementation of the functions

of state management in the sphere of forest relations, such as forest management, development, approval and implementation of forest plans, information support of forest management, forest certification, etc. In order to increase investment attractiveness of the use of forest plots, it is necessary to improve the legal support of the multipurpose forest management. The state management efficiency in the field of forest relations and forest complex requires improving the forest and related (natural resources, environmental, tax, etc.) laws.

Keywords: *state forest policy, management, forest sector, forestry, use and reproduction of forests, protection of forests, forest plan, multipurpose forest management.*

REFERENCES

1. *Bykovsky V. K.* The legal and organizational basis of state forest management: A Textbook and practical Course for the SVE / V. K. Bykovsky. — 3rd ed., revised and supplemented. — M.: Jurait Publishing House, 2016. — 229 p.
2. *Kolesnik, V. G., Sinyatullina L.H.* The Forest Complex State Management System: The current situation and main challenges // Issues of State and Municipal Management. 2017. No. 1. P. 129—148.
3. *Zhavoronkova N. G., Agafonov, V. B.* Legal issues of modernization of environmental management // Bulletin of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2016. No. 1 (17). P. 20—37.
4. Supervisory Activities in the Russian Federation: An Analytical Report — 2012 / V. V. Bakaev, A. G. Zuev, M. G. Kirzhimanov, et al. M.: MAKS Press, 2013. 148 p.
5. Natural resource legislation in the conditions of Russian economy modernization: modern problems of development: monograph / V. B. Agafonov, V. K. Bykovsky, G.V. Vypkhanov, et al.: Ed. by N.G. Zhavoronkova. M.: Norma, Infra-M, 2014. 160 p.