

Лесное хозяйство России переживает непростые времена: в 2007–2008 гг. завершается череда реформ, начатых в 2004 г. Оценка процессов, происходящих в лесном хозяйстве страны с введением нового Лесного кодекса, далеко не однозначна. Основная задача – сделать все, чтобы в ходе реформирования русскому лесу не был нанесен непоправимый урон.

---

---

## Лесное хозяйство Югры: реформы «с человеческим лицом»

Е. П. ПЛАТОНОВ,  
*директор Департамента лесного хозяйства  
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры,  
кандидат сельскохозяйственных наук  
E-mail: PlatonovEP@admhmao.ru*

### Ход реформ в Югре

В декабре 2006 г. правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры приняло решение о создании Департамента лесного хозяйства. В январе 2008 г. начала действовать новая организационная структура департамента, в соответствии с которой лесхозы преобразованы в территориальные управления – лесничества. Создано 20 лесничеств, включающих 85 территориальных отделов (участковых лесничеств). В его составе работает 970 человек – это второй по численности департамент правительства Югры (в начале 2007 г. в системе лесного хозяйства округа работало около 1200 чел.).

Серьезному реформированию подверглись все направления работы лесохозяйственного комплекса.

**Аукционы по продаже прав на заготовку древесины.** В этой сфере в первой половине 2007 г. Департаменту лесного хозяйства пришлось действовать в правовом вакууме. Необходимо было проводить аукционы, поскольку лесозаготовители, работающие на территории Югры, нуждались

© ЭКО 2008 г.



в сырьевой базе – древесина должна была бесперебойно поступать на деревообрабатывающие производства.

За 2007 г. департамент организовал и провел семь аукционов, на которых выставлялась древесина объёмом 3189,1 тыс. м<sup>3</sup>. Продано 2591 тыс. м<sup>3</sup> общей стоимостью 194,4 млн руб. Средняя аукционная цена за 1 м<sup>3</sup> древесины – 76 руб.

На начало сентября 2008 г. проведено шесть лесных аукционов на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений. Объём древесины, подлежащей заготовке, составил более 1,5 млн м<sup>2</sup>. Общая стоимость – порядка 100 млн руб.

Объёмы лесозаготовок в округе в последние годы увеличиваются. На наш взгляд, это связано, прежде всего, с активным курсом правительства Ханты-Мансийского АО на развитие лесопромышленного комплекса.

**Становление системы государственного лесного контроля.** Согласно ст. 83 Лесного кодекса РФ, обязанности по осуществлению государственного лесного контроля возложены на субъект Федерации. Для исполнения полномочий правительство округа приняло постановление «Об установлении перечня должностных лиц, осуществляющих лесной контроль и надзор на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

При утверждении уставов лесхозов в 2007 г. функции по контролю были изъяты у Департамента лесного хозяйства и возвращены в 2008 г. с образованием территориальных управлений (лесничеств).

Увеличение числа лесозаготовителей и объемов заготовки ведет к росту нарушений правил заготовки древесины. Работа департамента идет по нескольким направлениям: профилактика нарушений (индивидуальная работа с лесозаготовителями, проведение совместных семинаров и т. д.), выявление нарушений в лесу и работа по росту доли возмещаемых неустоек. Одним из средств может стать включение требования полной уплаты неустоек в условия участия в лесных аукционах, в договоры купли-продажи. Сейчас юристы департамента изучают такую возможность.

В ходе освидетельствования мест рубок на предмет соблюдения лесопользователями «Правил отпуска леса на корню»

в 2007 г. начислено неустоек на сумму 39,4 млн руб.; на начало сентября 2008 г. – свыше 33 млн руб., а оплачено 13,6 млн.

Контроль ведется работниками лесничеств. Нарушителям направляют претензионные письма, а лесопользователям, имеющим задолженность, – напоминания об оплате. Накануне проведения аукционов по договорам купли-продажи лесных насаждений объемы выплаты задолженности резко увеличиваются.

**Защита лесов от вредителей и болезней.** В июне 2007 г. приказом Департамента лесного хозяйства создана Служба лесозащиты Югры. Она включает семь межрайонных лесопатологов, обслуживающих Комсомольскую, Центральную и Сургутскую зоны округа. Руководство осуществляет отдел охраны и защиты леса, лесного контроля и надзора Департамента лесного хозяйства.

**Борьба с лесными пожарами.** В соответствии с новым Лесным кодексом все полномочия по тушению лесных пожаров переданы в субъекты Федерации. Никаких заминок, связанных с передачей функций, в 2007 г. у Департамента лесного хозяйства не было. Более того, после передачи полномочий органу исполнительной власти Югры показатели работы по тушению лесных пожаров улучшились по ряду позиций.

С января 2008 г. служба тушения пожаров в лесном фонде на территории округа стала единой, сосредоточившись в Ханты-Мансийской базе авиационной и наземной охраны лесов, одной из самых крупных в России. Авиабазе переданы 21 ПХС и 165 чел. штатной численности. Создаются десять новых ПХС-1, девять ПХС-2 и четыре ПХС-3. Таким образом, на авиабазе сформирована служба наземного пожаротушения.

Для тушения лесных пожаров вокруг удаленных поселков, а также для оснащения пожарным инвентарем привлекаемого к этому населения, в лесничествах должны быть сохранены ПХСПИ. Задача по организации этой работы возложена на филиалы Югралесхоза и лесничества. Также необходимо наличие ответственного лица, которое будет отвечать за хранение инвентаря и заниматься мобилизацией населения для тушения лесных пожаров.

Все подразделения пожаротушения, как авиационные, так и наземные, должны быть взаимозаменяемыми (привлекаться на тушение лесных пожаров как в ЗАО, так и в ЗНО).

С начала года на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры зафиксировано 209 лесных пожаров на площади 5601,8 га. В 2005 г. на эту дату произошло 886 лесных пожаров (на общей площади 96294 га), в 2006 г. – 317 (15400 га), в 2007 г. – 378 на общей площади 12284 га.

Таким образом, созданная в 2008 г. система пожаротушения Югры показала свою надежность, эффективность и экономическую целесообразность. А значит, все те немалые усилия, которые потрачены на ее создание в 2007 и 2008 гг., не пропали даром.

**Мероприятия по воспроизводству лесов.** Собственным посадочным материалом на 2008 г. лесное хозяйство округа обеспечено на 89%. Планируется создание тепличного комплекса в Ханты-Мансийске для выращивания посадочного материала с закрытой корневой системой с ежегодной производительностью 5 млн шт. в год.

На 2008–2012 гг. разрабатывается окружная целевая программа «Кедровые леса Югры» по созданию орехопродуктивных насаждений (кедросадов), лесосеменных плантаций и развитию генетико-селекционного комплекса. В 2007 г. проведена I научно-практическая конференция «Кедровые леса в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: состояние, проблемы. Повышение их продуктивности». В Ханты-Мансийском районе заложен первый кедросад «Ярки» площадью 6 га. В 2008 г. кедросады вблизи населенных пунктов созданы на общей площади 218,3 га.

Департамент лесного хозяйства совместно с лесничеством активно занимается профессиональной ориентацией подростков – подготовкой будущих лесоводов. В округе создано 63 школьных лесничества, в которых занимается более 1 тыс. ребят. Они непосредственно привлекаются к лесовосстановлению – это работа в теплицах и питомниках, посадка и посев лесных культур, уход за ними. Озеленение территорий школ, детских садов, организаций и предприятий городов и поселков округа проходит в рамках международной

экологической акции «Спасти и сохранить», возрожденных осенних и весенних Дней древонасаждений. Так, в 2007 г. количество зеленых насаждений в округе увеличилось на 3 млн шт., а в 2008 г. – на 3,2 млн.

Реализация программ лесовосстановления, активное участие в них общественности – одна из характерных особенностей лесного хозяйства Югры в сложные годы реформ.

**Предоставление лесных участков в аренду.** За 2007 г. в Департамент лесного хозяйства поступило 1272 заявления о предварительном рассмотрении и согласовании места размещения объекта. Было предоставлено в аренду 1044 лесных участка общей площадью 71,9 тыс. га.

За девять месяцев 2008 г. поступило 892 таких заявления, сопровождавшихся проектами освоения лесных участков. На это время оформлено и утверждено приказом директора Департамента 846 проектов на общую площадь 46017,65 га.

Округ занимает первое место в России по масштабам использования лесной территории в хозяйственных целях, не связанных с ведением лесного хозяйства.

**Финансово-экономические аспекты.** В 2007 г. на исполнение полномочий в области лесного хозяйства получено субвенций федерального бюджета в сумме 179,6 млн руб., из бюджета автономного округа – 250 млн руб. Лесхозами заработано внебюджетных средств 228 млн руб.

Департамент лесного хозяйства обеспечил в 2007 г. поступление платежей в бюджеты всех уровней на сумму 472,8 млн руб., таким образом, доходы превысили объем финансирования на 43,2 млн руб.

В связи с недостаточным объемом субвенций для исполнения переданных автономному округу полномочий в области лесных отношений в закон округа «О регулировании отдельных вопросов в области водных и лесных отношений на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» внесена статья о возможности финансирования переданных полномочий на средства бюджета округа в соответствии с бюджетным законодательством.

За восемь месяцев 2008 г. в бюджетную систему Российской Федерации поступило 324,8 млн руб., в том числе

в бюджет РФ – 309,4 млн руб., в бюджет автономного округа – 15,4 млн руб. Это на 28,5 млн руб. (9,6%) больше, чем за аналогичный период 2007 г.

Структура поступивших в бюджет средств, %:

- поступления от арендной платы за использование лесов – 58,6;
- денежные взыскания и возмещение ущерба – 19,1;
- плата за использование лесов по договорам купли-продажи – 14,1;
- доходы от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, – 5,2;
- арендная плата за пользование участками лесного фонда в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, – 2,6;
- прочие поступления – 0,2.

## Нерешенные вопросы, тормозящие проведение реформ

На сегодняшний день можно выделить следующие основные проблемные моменты.

**Невозможность исполнения полномочий государственных лесных инспекторов.** Работник лесничества, независимо от принадлежности к руководящему, инженерно-техническому или рабочему составу, не может полноценно осуществлять государственный лесной контроль и надзор, поскольку, во-первых, не имеет права на ношение служебного оружия, поэтому его жизнь нередко подвергается опасности; во-вторых, не имеет права вести административную практику.

Возникла необходимость в разработке постановления правительства РФ об обеспечении государственных лесных инспекторов служебным оружием или спецсредствами. Необходимо внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях изменения, предоставляющие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений, полномочия по составлению протоколов и ведению дел об административных правонарушениях.

**Не урегулирован вопрос по реализации древесины, поступающей в собственность РФ при строительстве трубопроводов, дорог и других линейных объектов.** На основании п. 2 ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ органы государственной власти субъектов РФ осуществляют предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду, в том числе для целей в соответствии со ст. 43–46 ЛК РФ. Ч. 2 ст. 20 ЛК РФ устанавливает, что право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, принадлежит РФ. Но органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по ее реализации.

Предлагаем исключить данную норму или внести изменения в Лесной кодекс РФ в целях упрощения процедуры реализации древесины. Также необходимо учесть некоторые особенности использования земель лесного фонда Югры, связанные с ведением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых.

В большинстве случаев лесные участки на территории округа предоставляются для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых. Отдаленность мест проведения рубок от населенных пунктов, разбросанность по территории, неразвитость транспортных сетей, высокая стоимость полученной древесины – все это ведет к отсутствию спроса на нее.

Единственное лицо, заинтересованное в приобретении лесопроductии, чтобы использовать ее для собственных нужд (устройство лежневых оснований, автомобильных дорог, площадных объектов, переработка и дальнейшее использование в хозяйственной деятельности при строительстве объектов), при этом не выполняя обязанности по ведению учета и хранения полученной древесины, являющейся собственностью РФ, – это арендатор лесного участка, на котором она получена.

Реализация древесины арендатору без проведения аукциона позволит избежать ее кражи, захламления лесных участков, создания пожарной и санитарной опасности, а также обеспечит поступление денежных средств в федеральный бюджет.

Внесение соответствующих изменений в Лесной кодекс РФ позволит упростить процедуру реализации древесины, полученной в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, и тем самым будет способствовать развитию нефтегазовой отрасли.

Все денежные поступления от взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба в полном объеме направляются в федеральный бюджет, а не в бюджет субъекта РФ. В Ханты-Мансийском АО в 2005 г. они составили 41,5 млн руб., в 2006 г. – 17,9 млн руб., в 2007 г. – 75,9 млн руб.

Действующее законодательство не предусматривает поступления средств, взыскиваемых за нарушения лесного законодательства, в бюджеты субъектов РФ. В связи с этим необходимо внесение изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих поступление части средств (сумм ущерба и неустоек), взысканных за нарушения лесного законодательства, в бюджеты субъектов РФ.

**Тушение лесных пожаров является аукционной единицей.** Размер субвенций, выделяемых округу на осуществление полномочий по тушению лесных пожаров, не соответствует минимально необходимой величине финансовых средств для организации работ по их оперативному обнаружению и ликвидации (таблица).

**Фактические затраты на тушение лесных пожаров, субвенции из федерального бюджета и компенсации из окружного бюджета в 2005–2007 гг., млн руб.**

<b>Затраты</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Фактические	61,44	47,46	57,34
Субвенции из федерального бюджета	10,07	16,07	18,88
Компенсации из окружного бюджета	30,00	30,00	37,00

Для сохранения лесов от гибели, обеспечения комплексной и своевременной подготовки к пожароопасному сезону необходимо опережающее финансирование (за основу взять фактические среднесрочные затраты). Поскольку невозможно предусмотреть степень пожароопасности на текущий год, необходимо внесение изменений в Лесной кодекс РФ о финансировании тушения лесных пожаров без проведения конкурса.

**Осуществление государственного пожарного надзора в лесах.** В соответствии с п. 4 и 6 ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ органам государственной власти субъектов переданы полномочия РФ по тушению лесных пожаров. Государственный пожарный надзор в лесах осуществляется в соответствии со ст. 11 п. 39 «Правил пожарной безопасности в лесах РФ» от 30.07.2007 г. Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальными органами.

На сегодняшний день полномочия по ведению государственного пожарного надзора осуществляются Россельхознадзором в Ханты-Мансийском АО недостаточно эффективно, ввиду того, что численность инспекторов этой службы сегодня не определена.

В настоящее время на местах формируется штат государственных лесных инспекторов, значительно превышающий по численности штат работников Россельхоза по округу. Для успешного комплексного проведения мероприятий по предотвращению и тушению лесных пожаров, привлечению к ответственности виновных в их возникновении необходимо передать полномочия по осуществлению государственного пожарного надзора в лесном фонде органам государственной власти субъектов РФ.

**В зеленых зонах и лесопарках запрещается перевод земель лесного фонда в земли других категорий и проведение любых видов их использования,** в том числе разработка месторождений полезных ископаемых. Аналогичный запрет установлен ч. 5 ст. 86 Земельного кодекса РФ, согласно которому в составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции, в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду.

На территории Югры ряд месторождений (Восточно-Сургутское, Западно-Сургутское и др.) находятся на землях лесного фонда, относящихся к категории зеленых зон. Лицензии на такие участки были предоставлены 15–20 лет назад.

Ч. 2 ст. 11 федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из

одной категории в другую» установлено, что перевод земель лесного фонда, на которых расположены зеленые зоны, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае размещения линий электропередач, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также по решению правительства РФ в случае размещения аэродромов.

Чтобы недропользователи могли выполнять свои обязательства по разработке месторождений полезных ископаемых, необходимо внести в указанный закон дополнения, допускающие перевод данных земель в земли других категорий, в том числе для случаев выполнения работ по геологическому изучению недр и разработке месторождений полезных ископаемых.

**На землях лесного фонда производилось строительство объектов, не подпадающих ни под один из видов использования земель лесного фонда.** До вступления в силу в 2007 г. Лесного кодекса РФ предусматривалось предоставление лесных участков под строительство придорожных кафе, автозаправочных станций, станций технического обслуживания, полигонов твердых бытовых отходов. В настоящее время таких видов использования лесных участков не существует, что вынуждает лесопользователей обращаться за разрешением для перевода земель лесного фонда в земли промышленности. Это влечет за собой уменьшение земель лесного фонда; длительность процедуры перевода увеличивается до двух лет.

Для решения данного вопроса необходимо внести изменения в Лесной кодекс РФ о дополнении соответствующими видами использования земель лесного фонда.

**Предоставление лесных участков для использования при ведении охотничьего хозяйства возможно лишь посредством аукциона** с выдачей соответствующей долгосрочной лицензии, без учета того, что территория участка находится на землях лесного фонда. В результате гражданам и юридическим лицам, выигравшим конкурс по пользованию территорией, необходимой для осуществления пользования животным миром, необходимо участвовать в аукционе по продаже права на заключение договора аренды лесного участка на общих основаниях и заключать договор аренды лесного участка.

Необходимо внесение изменений в Лесной кодекс РФ об исключении осуществления гражданами и юридическими лицами, выигравшими конкурс по пользованию территорий, необходимых для осуществления пользования животным миром, использования лесов для ведения охотничьего хозяйства на основании договоров аренды лесных участков по результатам аукциона.

**Заключение договора купли-продажи лесных насаждений при исключительных случаях заготовки древесины возможно лишь по результатам аукциона.**

Ч. 6 ст. 75 Лесного кодекса РФ предусмотрены исключительные случаи заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений, которые устанавливаются законами субъектов РФ. Ч. 1 ст. 77 устанавливает, что договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением случаев, предусмотренных ст. 19 и 30 ЛК РФ. Таким образом, заключение договора купли-продажи лесных насаждений при исключительных случаях заготовки древесины возможно лишь по результатам аукциона и не дает преимущества перед другими случаями заготовки древесины.

Для урегулирования данного вопроса необходимо внесение изменений в Лесной кодекс РФ о возможности заключения договора купли-продажи лесных насаждений при исключительных случаях заготовки древесины без проведения аукциона.

**При проведении капитального ремонта и демонтажа линейных объектов лесные участки предоставляются в аренду.** Данные виды работ занимают 3–5 месяцев, поэтому предоставление в аренду лесного участка нецелесообразно. Указанные работы проводятся планово, для предотвращения аварийных ситуаций, собственниками объектов.

Для урегулирования данного вопроса необходимо дополнить Лесной кодекс РФ статьей «О порядке проведения в лесном фонде работ, не связанных с созданием лесной инфраструктуры», что позволит решить вопросы, связанные с капитальным ремонтом и демонтажом линейных объектов.

Лесной кодекс принят. Необходимо его дальнейшее совершенствование. Ведь нерешенные законодательные вопросы влияют на развитие производства, на жизнеобеспечение населения.