

УДК 630: 349: 330.15

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ<sup>1</sup>  
Institutional support of the state regulation forest use**

**Логинов В.Г.**, доктор экономических наук, доцент, заведующий сектором  
регионального природопользования и экологии Института экономики УрО РАН,  
**Литвинова А.А.**, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник  
Института экономики УрО РАН,  
(Екатеринбург, ул. Московская, 29)

**Кубарев М.С.**, кандидат экономических наук, доцент  
Уральского государственного горного университета  
(Екатеринбург, ул. Куйбышева, 30)

*Рецензент:* Игнатъева М.Н., доктор экономических наук, профессор

**Аннотация**

В статье рассматриваются вопросы институционального обеспечения государственного регулирования лесопользования.

Авторы обосновывают значимость в современных условиях сбалансированности нормативно-правовой базы, определяющей правила лесопользования, рассматривают в историческом аспекте развитие лесного законодательства в России, приводят перечень действующих законодательных нормативных документов федерального уровня, определяющих условия доступа к использованию лесов и порядок разрешенного использования лесов.

В статье раскрыты наиболее существенные недостатки институционального обеспечения государственного регулирования лесопользования. Так, отмечается отсутствие «жесткой» ответственности за нарушение лесного законодательства в части превышения норматива объемов заготовок леса, и неадекватность реалиям проведение кадастровой оценки земель, в том числе земель лесного фонда.

Сформулирован вывод о необходимости перехода от ресурсной к эколого-ресурсной ориентации лесной политики России, разработки и утверждения на федеральном уровне методики комплексной экономической оценки лесных ресурсов.

**Ключевые слова:** лесопользование, институциональные условия, экономическая оценка, кадастровая стоимость, экосистемные услуги.

**Summary**

This paper examines issues of institutional support of the state regulation forest use.

Authors substantiate the significance of balanced regulatory framework in modern conditions that defines the rules of forest use. They analyze the development of Russian forest legislation in historical aspect and submit a list of existing Federal legislative and normative documents that determine the conditions of access to and the order of permitted forest use.

Authors reveal the most significant deficiencies of institutional support of the state regulation forest use, for example, there is no «hard» responsibility for violation of forest legislation in case exceeding the standard amounts of logging and inadequate cadastral valuation of forest fund lands.

In conclusion, authors formulate the necessity to go over from resource orientation of the Russian forest policy to environmental-resource strategy, the development and approval of the Federal methodology for economic assessment of forest resources.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках и при финансовой поддержке Проекта № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации Уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности», выполняемой в рамках программ Уральского отделения РАН №14 (распоряжение УрО РАН от 03.11.2015 № 52).

**Keywords:** forest use, institutional conditions, economic estimation, cadastral value, ecosystem services.

*Статья подготовлена в рамках и при финансовой поддержке Проекта № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации Уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности», выполняемой в рамках программ Уральского отделения РАН №14 (распоряжение УрО РАН от 03.11.2015 г. № 52).*

Успехи лесопользования во многом зависят от сбалансированности и продуманности нормативно-правовой базы, определяющей правила ведения лесного хозяйства и владение лесами. Лесное законодательство в нашей стране начинает формироваться с Петровских времен, когда, следуя примеру западных стран, Петр I начиная с 1703 г. специальными указами ограничил право на вырубку особо ценных пород деревьев (дуба, вяза, клена, лиственницы), рощ корабельной сосны, любых деревьев вдоль берегов рек. Павел I в 1798 г. издал Указ «О лесном управлении», а в последующие два года – еще 47 лесных указов, заложившие основы ведения лесного хозяйства. Принятые указы Александра I (ещё 27 указа в 1801-1803 гг.) завершили реформу. Теперь в обязанности ответственных лиц входили не только учет и охрана имеющихся государственных лесов, но и разведение лесов. Были введены государственные должности оберфорстмейстеров и форстмейстеров, составлены подробные инструкции их деятельности. В 1832 г. было разработано Положение о постоянной лесной страже, в 1839 г. издано Положение о Корпусе Лесничих.

С 1843 г. всё управление было сосредоточено в Лесном департаменте Министерства государственных имуществ, который просуществовал до 1918 г. В этом же году был принят Основной закон о лесах, а в 1923 г. вместо него введен Лесной кодекс РСФСР. В годы советской власти управление лесами неоднократно реформировалось, но, по сути, уже мало менялось. В 1947 г. в СССР было создано Министерство лесного хозяйства (позже Государственный комитет по лесному хозяйству, а с 1992 по 2000 г. Федеральная служба лесного хозяйства), которое контролировало деятельность лесничеств. С 1943 г. была введена градация лесов по народно-хозяйственному значению на три группы. К *первой группе* отнесены леса, выполняющие преимущественно защитные и социальные функции (водоохранные, санитарно-гигиенические, особо охраняемые природные территории), ко *второй группе* – леса, имеющие защитное и ограниченное эксплуатационное значение в регионах с высокой плотностью населения или в регионах с недостаточными лесными ресурсами, к *третьей группе* – леса, имеющие преимущественно промышленное назначение, подразделяющиеся на освоенные и резервные.

Инвентаризация лесных ресурсов на территории страны завершилась в общем виде к 1957 г. С начала XX в. вошло в практику проведение регулярных (примерно каждые 10 лет) лесоустроительных экспедиций, которые проводили повторную ревизию лесных ресурсов. В 1964 г. был создан Всесоюзный государственный институт проектирования лесного хозяйства – Союзгипролесхоз, по типовым и специальным проектам которого создавались лесные питомники. В 1977 г. были приняты Основы лесного законодательства СССР, а в 1978 г. Лесной кодекс РСФСР. Новая редакция Лесного кодекса, соответствующая произошедшим в России социально-экономическим изменениям, была принята в 1997 г., но и этот вариант быстро устарел, перестав соответствовать новым реалиям. С середины 2003 г. разрабатывается проект нового Лесного кодекса РФ, основу которого были положены идеи либерализации лесопользования, возможности частного владения лесами. В настоящее время леса продолжают оставаться в государственной собственности. Подавляющее большинство лесов (95,8%) находится в ведении Федерального агентства лесного хозяйства, подчиняющегося

Министерству природных ресурсов (МПР). Вторым крупным распорядителем лесов является Министерство сельского хозяйства – в его ведении находится 3,6% лесов России [1].

Непосредственное управление лесами и лесным хозяйством осуществляют лесхозы (а также приравненные к ним национальные парки и заповедники), обладающие правами самостоятельных юридических лиц. Лесхозы отвечают за леса определенной территории и оформляют важнейшие документы, регулирующие права на лесопользование – договоры аренды, лесорубочные билеты и др. Лесхозы подразделяются на лесничества, которые не являются юридическими лицами и не могут самостоятельно распоряжаться вверенными им лесами. В их функции входит охрана лесов, лесовосстановление, уход за лесом и организация использования лесных ресурсов.

Лес предоставляется лесозаготовительным предприятиям в аренду (при которой лесопромышленник-арендатор получает исключительное право вести промышленные рубки в пределах той или иной территории на срок до 49 лет), или в так называемое «краткосрочное пользование», при котором «на сруб» продается конкретная делянка. Сами лесничества (лесхозы) с 1993 г. не имеют права заниматься промышленной заготовкой древесины (рубки главного пользования), и осуществляют только рубки ухода и санитарные рубки, реализуя заготовленную при этих рубках древесину.

Действующее в настоящее время базовое лесное законодательство представлено Лесным кодексом РФ [2], Федеральным законом «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» [3]. Подготовленные на базе названных законов нормативные акты обеспечивают правовые и экономические отношения в сфере лесопользования. Формальные правила, регулирующие доступ к лесным ресурсам, заложены в Лесном кодексе РФ, который систематически критикуется за его несовершенство, т.к. при действующем лесном законодательстве лес фактически используется как невозобновляемый природный ресурс. Нормы Лесного кодекса не стимулируют лесопользователей к эффективному и бережному ведению лесного хозяйства. Тем не менее, он остается основным нормативным правовым документом, регулирующим этот процесс.

Правовое поле, определяющее условия доступа к использованию лесов, установлено:

– главой 6 Лесного кодекса РФ «Предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (ст. 71 – 74), главой 7 Лесного кодекса РФ «Договор купли-продажи лесных насаждений» (ст. 75 – 77), главой 8 Лесного кодекса РФ «Аукционы по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений» (ст. 78 – 80);

– Методическими указаниями по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо купли-продажи лесных насаждений в соответствии со статьями 78-80 Лесного кодекса РФ [4].

Порядок разрешенного использования лесов для заготовки древесины установлен Лесным Кодексом (глава 2), Правилами заготовки древесины [5], Правилами пожарной безопасности в лесах [6], Правилами санитарной безопасности в лесах [7] (в настоящее время рассматривается проект новых Правил санитарной безопасности в лесах [8]), Правилами ухода за лесами [9], Правилами лесовосстановления [10], нормативными актами и документами регионов РФ.

Важнейшим механизмом, призванным обеспечить неистощительность и устойчивость пользования лесом как древесным ресурсом, в современной лесной нормативной базе России является расчетная лесосека – величина ежегодного объема заготовки древесины, который не должен превышать, что закреплено частью 4 статьи 29 Лесного кодекса: «Запрещается заготовка дре-

веса в объеме, превышающем расчетную лесосеку (допустимый объем изъятия древесины), а также с нарушением возрастов рубок». В то же время превышение объема заготовки, определяемого лесосекой, – одно из распространенных нарушений лесного законодательства, чему способствует достаточно «мягкая» ответственность за рассматриваемое правонарушение.

Не меньший урон лесным ресурсам наносит и несовершенство их экономической оценки. Принятые федеральные акты [11-14], которыми определен порядок проведения государственной кадастровой оценки земель, отменили действие региональных методик. Так, рекомендованные коллективом исследователей ИЭ УрО РАН методические положения кадастровой комплексной экономической оценки природных ресурсов, базирующихся на исследованиях, проведенных в 1990-2000 гг. в муниципальных районах ХМАО-Югры [15, с. 69-86] являлись основой для оценки природно-ресурсного потенциала данного региона, в том числе и для экономической оценки лесных ресурсов [16]. Методический подход предусматривал, во-первых, комплексность оценки земель (учет растительных и охотничьих ресурсов) и, во-вторых, отражение в экономической оценке продуктивности этих ресурсов.

В принятых федеральных актах [11-14] был определен порядок проведения государственной кадастровой оценки для обоснования налогообложения и иных целей, установленных законом. В соответствии с этим в стране проводится кадастровая оценка земель по утвержденным методикам оценки. Разрабатываются и утверждаются стандарты и методические рекомендации по оценке рыночной стоимости земельных участков. Пока экономические методы регулирования землепользования реализуются в основном в крупных городах – промышленных и деловых центрах, областных центрах и в тех регионах, где земля приобретает реальную рыночную стоимость и имеется высокая инвестиционная активность. Для остальных земель, куда относятся и земли лесного фонда, проведена государственная кадастровая оценка, которая переоценивается не реже одного раза в пять лет [17]. Последняя переоценка была произведена в 2008 г. Так, удельный показатель стоимости 1 кв. м га земель лесного фонда в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре составил 0,11 руб. за кв. м (1100 руб. за 1 га), предыдущая (2003 г.) – 0,08 руб. за кв. м [18].

Оценочные работы предполагалось проводить в три этапа, но выполнен только первый – установлен средний показатель по субъектам Федерации и в некоторых субъектах – по лесничествам. Более дифференцированное проведение оценочных работ в рамках лесничеств и участковых лесничеств осуществлено не было в связи с тем, что земли лесного фонда относятся к федеральной собственности и земельный налог с них не взимается. В силу сказанного практический смысл кадастровая оценка имеет лишь при заключении договоров аренды земель лесного фонда на срок от десяти до 49 лет только для участков, прошедших государственный учет.

Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам аукциона, в особых случаях – без его проведения (ЛК, ст. 74, п.1, п.3). Применение кадастровой стоимости с целью повышения эффективности использования земли не решает проблему, так как данный показатель по своему содержанию является нормативным, то есть назначенным для определенных целей и на определенный срок, и не совпадает с реальными ценовыми пропорциями, складывающимися на различных рынках. В лучшем случае это даст лишь сравнительную оценку ценности разных по качеству земель и иных природных ресурсов.

В современной практике за использование лесов вносится только арендная плата или плата по договору купли-продажи [2]. При изменении целевого назначения арендованные земли подлежат рекультивации [2]. При этом платеж касается только изъятия древесины и не учитывает другие сопутствующие ресурсы леса. Помимо древесины возможны и другие альтернативы использования: дикоросы, туризм и др.. В связи с этим необходима адекватная оцен-

ка сравнения альтернатив использования природных ресурсов и других полезностей леса на основе оценочных показателей лесных и нелесных ресурсов: натуральная, социально-экономическая (стоимостная), аттрактивная (оценка привлекательности), использования и неиспользования, экспертная, балльная. Основной проблемой в этом случае является решение задачи сопоставимости неравнозначных результатов (стоимостных, экспертных и балльных), приведения их к общему знаменателю.

Таким образом, экономическая оценка возобновляемых природных ресурсов остается актуальной и пока еще нерешенной проблемой. В современных условиях экономическая оценка природных ресурсов рассматривается в числе приоритетных задач государственной стратегии природопользования. Актуализации экономической оценки во многом способствовало развитие рыночных отношений в нашей стране, предопределяющих наличие стоимостной оценки природно-ресурсного потенциала. Государственная кадастровая оценка природных ресурсов в стране, продолжающаяся уже второе десятилетие, является базой для исчисления земельного налога для отдельных категорий земель и не позволяет комплексно оценить природно-ресурсный потенциал.

В последние годы на уровне экономической теории обсуждается возможность встраивания экосистемных услуг как части природного капитала в систему оценок экономической ценности природных ресурсов и, параллельно возникает вопрос законодательного урегулирования отношений, возникающих в связи с экономической оценкой специфической природной составляющей. К числу экоуслуг отнесены: средообразующие, водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции леса. На основе анализа существующих классификаций авторами настоящей статьи в работе [19] для целей экономической оценки экосистемных услуг предложена их развернутая идентификация.

Перспективы решения проблемы комплексной экономической оценки природных ресурсов, в том числе и лесных ресурсов, зависят не только от создания необходимых формальных условий, но еще в большой степени – от идеологической готовности признать полноценную значимость нематериальной, не вовлеченной в хозяйственное использование составляющей ценности природных ресурсов. С точки зрения общечеловеческих ценностей природа с ее ресурсами, призванными удовлетворять потребности человека, принадлежат всему человечеству, настоящим и будущим поколениям. Так, в рамках реализации «Конвенции о биологическом разнообразии» (1992 г.) [20] была принята «Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России» [21], в которой заложено изменение концепции развития лесного хозяйства, важнейшими элементами которой должно стать сохранение биоразнообразия как необходимого условия устойчивого развития лесов и учета их средообразующей роли. Так, в работе [22] авторами выделены основные направления сохранения биоразнообразия лесных экосистем, обоснована значимость в современных условиях сохранения ресурсов генетического разнообразия в популяциях лесобразующих видов как основы поддержания устойчивости и продуктивности лесов. Приведены результаты анализа институциональных условий по сохранению лесных генетических ресурсов и отражены особенности выделения лесных генетических резерватов.

**Выводы.**

1 Стратегической целью лесной политики России должен стать переход от ресурсной к эколого-ресурсной ориентации.

2 Необходимо совершенствование институциональных условий государственного регулирования лесопользования:

– подготовка и принятие новой редакции Лесного кодекса РФ;

- разработка и утверждение федеральной методики комплексной экономической оценки лесных ресурсов, учитывающей не только ресурсную составляющую, но и включающей оценку экосистемных и социальных услуг лесных ресурсов, что может существенно повлиять на выбор альтернативных вариантов их освоения;
- разработка федеральной программы и региональных программ восстановления и сохранения генетических лесных ресурсов;
- подготовка и принятие новой редакции «Положения о сохранении генетического фонда древесных пород в лесах России».

### **Библиографический список**

1. *Марфенин Н.Н.* Устойчивое развитие человечества : учебник. М. : Изд-во МГУ, 2006. 624 с.
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64299/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/) (дата обращения : 25.12.2016).
3. Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 04.12.2006 № 201-ФЗ (действующая редакция, 2016) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64300/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64300/) (дата обращения : 25.12.2016).
4. Приказ Минсельхоза России от 24.02.2009 № 75 (ред. от 08.07.2015) «Об утверждении Методических указаний по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии со статьями 78-80 Лесного кодекса РФ» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_87526/68d29534dfa4da5f1abd6e0264d61617d6f3ee34/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87526/68d29534dfa4da5f1abd6e0264d61617d6f3ee34/) (дата обращения : 25.12.2016).
5. Приказ Рослесхоза от 01.08.2011 № 337 «Об утверждении Правил заготовки древесины» (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2011 № 22883) [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://neo-center.ru/d/200113/d/337.pdf> (дата обращения : 15.01.2017).
6. Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 417 "Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах" (ред. от 14.04.2014, с изм. от 18.08.2016) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_69502/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69502/) (дата обращения : 15.01.2017).
7. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 24 декабря 2013 № 613 "Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах" (Зарегистрировано в Минюсте России 21.05.2014 N 32379) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/544947/#review> (дата обращения : 15.01.2017).
8. Проект. Правила санитарной безопасности в лесах // Лесной форум Гринпис России [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.forestforum.ru/viewtopic.phpt=19391> (дата обращения : 15.01.2017).
9. Приказ МПР РФ от 16.07.2007 № 185 "Об утверждении Правил ухода за лесами" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.08.2007 № 10069) // Законодательная база Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://zakonbase.ru/content/part/536819> (дата обращения : 15.01.2017).

10. Приказ Минприроды России от 29.06.2016 N 375 "Об утверждении Правил лесовосстановления" (Зарегистрировано в Минюсте России 15.11.2016 N 44342) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207285/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207285/) (дата обращения : 25.12.2016).
11. Постановление Правительства РФ № 945 от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. 30 авг. № 365. Ст. 4326.
12. Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // Собрание законодательства РФ. 2000. 17 апр. № 16. Ст. 1709.
13. Федеральный закон от 02.01.2000 № ФЗ-28 «О государственном земельном кадастре» // Рос. газ. 2000. 10 янв.
14. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 478 «О внесении изменений в Правила проведения государственной кадастровой оценки земель» // Собрание законодательства РФ. 2010. 5 июля. № 27. Ст. 3496.
15. *Игнатьева М.Н., Литвинова А.А., Логинов В.Г.* Методический инструментарий экономической оценки последствий, обусловленных воздействием горнопромышленного комплекса на окружающую среду. Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2010. 168 с.
16. О кадастровой комплексной экономической оценке природных ресурсов на территории ХМАО. Приложение к Постановлению Главы администрации ХМАО № 4 от 11.01.1996 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW926&n=85749#0>.
17. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010. №478 «О внесении изменений в Правила проведения государственной кадастровой оценки земель» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_102145/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102145/) (дата обращения : 15.01.2017).
18. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 г. М. : Фед. служба гос. регистрации, кадастра и картографии, 2010. 260 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosreestr.ru/upload/> (дата обращения : 25.12.2016).
19. *Литвинова А.А., Игнатьева М.Н., Коротеев Г.Д.* Понятие экосистемных функций и услуг // Электронное научно-практическое периодическое издание «Экономика и социум». 2016. Вып. № 3 (22). С. 715–724.
20. Конвенция о биологическом разнообразии, 1992 // Организация объединенных наций [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения : 25.12.2016).
21. Национальная стратегия сохранения биоразнообразия России. М., 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.caresd.net/img/docs/530.pdf> (дата обращения : 21.03.2016).
22. *Кубарев М.С., Литвинова А.А., Коротеев Г.Д.* Лесные генетические резерваты в системе особо охраняемых природных территорий // Электронное научно-практическое периодическое издание «Теория и практика современной науки». 2016. Вып. № 12 (18).