

ПРОЕКТИРОВАНИЕ ЛЕСНЫХ УЧАСТКОВ И РАЗРАБОТКА ПРОЕКТОВ ОСВОЕНИЯ ЛЕСОВ: ПРОБЛЕМЫ И ИХ РЕШЕНИЕ

В.М. Скудин, К.И. Распопин, Д.А. Свищёв
С.К. Распопин, Р.С. Ахмедзянов

Филиал ФГУП «Рослесинфорг» «Востсиблеспроект»
660062 Красноярск, ул. Н.К. Крупской, д. 42; e-mail: lespres@post.kts.ru

Проанализированы лесное законодательство Российской Федерации, а также опыт двухлетней работы по проектированию лесных участков и подготовке проектов освоения лесов на территории Красноярского края. Определены положительные и отрицательные стороны в данной работе. Разработаны предложения по совершенствованию проектирования лесных участков и подготовке проектов освоения лесов с учётом практики применения лесного и земельного законодательства за последние два года.

Ключевые слова: лесное законодательство, использование лесов, договора аренды, проектирование лесных участков, проекты освоения лесов

The forest legislation in Russian Federation and also the experience of two-year work on the planning of forest plots and preparing of projects of forest development on the territory of Krasnoyarsk region were analysed. Positive and negative sides in this research were determined. The suggestions to the improvement of planning of forest plots and preparing of projects of forest development were worked out adjusted for the practice of an application of forest and land legislation for last two years.

Keywords: forest legislation, forest use, contracts of tenancy, planning of forest plots, projects of forest development

ВВЕДЕНИЕ

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации, принятому в 2006 году, освоение лесов осуществляется в целях обеспечения их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования (ст. 12).

Для организации использования лесов в соответствии с действующим лесным законодательством необходимо проведение комплекса мероприятий, включающих не менее 6 этапов:

- проектирование лесных участков с постановкой их на кадастровый учёт;
- проведение аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесных участков, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Предоставление лесных участков в пользование (в том числе в аренду) без проведения аукциона в установленном порядке;
- заключение договоров аренды лесных участков, либо получения разрешения органов власти и органов местного самоуправления на право пользования лесными участками с государственной регистрацией разрешительных документов;
- разработка проектов освоения лесов, предоставленных в аренду либо в постоянное (бессрочное) пользование. Проведение государственной или муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;
- предоставление органам государственной власти или органам местного самоуправления лесной декларации (заявления) об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов. Декларация предоставляется лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду;
- предоставление органам государственной власти или органам местного самоуправления отчёта об использовании лесов. Указанный отчёт предоставляется всеми лицами, осуществляющими использование ле-

сов. Со дня принятия нового Лесного кодекса РФ и разработанных в соответствии с данным кодексом нормативных правовых актов в области регулирования лесных отношений прошло 2 года. Реализация нового лесного законодательства показала на наличие серьёзных недоработок в принятом законодательстве, что отрицательным образом сказывается на организации эффективного и комплексного использования лесов.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Целью настоящей работы является:

- анализ действующего лесного законодательства и практического его применения в части проектирования лесных участков и разработки проектов освоения лесов;
- в краткой форме показать основные недостатки в работе по проектированию лесных участков, подготовке проектов освоения лесов и возможные варианты устранения этих недостатков (с учётом практического опыта данной работы на территории Красноярского края).

1. Проектирование лесных участков выполняется в целях организации использования лесов в соответствии с документами лесного планирования для осуществления видов использования лесов, предусмотренных статьёй 25 Лесного кодекса РФ. Согласно указанному кодексу (ст. 69) при проектировании лесных участков осуществляется подготовка проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков. Подробного порядка подготовки данной проектной документации законодательством не предусмотрено. Первый год работы по проектированию лесных участков показал, что в организациях, которые готовят проектную документацию, и в территориальных органах лесного хозяйства, которые эту документацию принимают, нет единого

мнения в вопросах подготовки данной документации.

По нашему мнению при проектировании лесных участков необходимо исходить из положений Лесного кодекса РФ (ст. 12), предусматривающих при освоении лесов на основе комплексного подхода:

- 1) организацию рационального использования лесов;
- 2) создание и эксплуатацию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;
- 3) проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;
- 4) проведение мероприятий по охране, использованию объектов животного мира, водных объектов.

Исходя из этого лесные участки должны проектироваться компактными по территории, состоящими из совокупности примыкающих друг к другу лесных кварталов или лесотаксационных выделов. При этом должны быть учтены интересы местного населения и обеспечено право граждан на свободный доступ в леса.

Проектирование лесных участков должно относиться к полномочиям собственника лесов и, соответственно, проектирование должны осуществлять:

а) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – в отношении лесных участков в составе:

- земель находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

- земель лесного фонда, в отношении которых осуществление полномочий по предоставлению лесных участков в аренду передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации;

б) Федеральное агентство лесного хозяйства – в отношении лесных участков в составе земель лесного фонда на территории субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации;

в) органы местного самоуправления – в отношении лесных участков в составе земель, находящихся в собственности муниципальных образований.

В настоящее время совершенно не решены многие вопросы проектирования лесных участков, а именно кто должен инициировать проектирование, за счёт каких средств осуществляется проектирование, состав проектной документации и др. К примеру, отвод лесных участков для различных лесных пользований, постановка участков на кадастровый учёт, подготовка проектной документации фактически выполняются за счёт средств физических и юридических лиц, желающих осуществлять лесные пользования, которые и инициируют выставление лесных участков на аукционы. Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями на основе заявок физических или юридических лиц должны организовать работу по проектированию лесных участков. К этой работе сле-

дует привлечь лесничества и специализированные лесоустроительные организации, задача которых будет заключаться в подборе лесных участков с натурным обследованием и закреплением границ на местности, постановке лесных участков на кадастровый учёт и подготовке проектной документации по проектируемым лесным участкам. Проектирование лесных участков может осуществляться за счёт средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального бюджета, в зависимости от формы собственности на лесной участок. Вместе с тем проектирование лесных участков, находящихся в федеральной собственности, осуществляемое органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках полномочий, переданных им Российской Федерацией, в соответствии с частью 3 статьи 83 Лесного кодекса РФ должно обеспечиваться за счёт субвенций из федерального бюджета.

Проектирование лесного участка должно включать следующие этапы:

- формирование (выбор) лесного участка в соответствии с предполагаемым видом его использования;
- натурное обследование лесного участка (в отдельных случаях натурное обследование может не производиться);

- закрепление на местности местоположения границ лесного участка;

- постановку лесного участка на государственный кадастровый учёт;

- подготовку проектной документации на лесной участок.

1) формирование (выбор) лесного участка для его проектирования должно осуществляться:

- для предоставления лесного участка в аренду без проведения аукциона (в случаях, предусмотренных статьей 74 Лесного кодекса Российской Федерации) - на основании заявления от юридического или физического лица. При этом заявителем представляются копии документов, подтверждающих право на получение лесного участка в аренду без проведения аукциона;

- для выставления лесного участка на аукцион по продаже права аренды лесного участка - по инициативе органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, в соответствии с их полномочиями;

2) натурное обследование лесного участка производится для уточнения таксационной характеристики лесных насаждений, качественных и количественных характеристик лесных ресурсов в соответствии с видом предполагаемого использования лесного участка. Уточнение таксационной характеристики осуществляется с использованием материалов последнего лесоустройства в порядке, предусмотренном лесоустроительной инструкцией;

3) закрепление на местности местоположения границ лесного участка должно осуществляться путём установления указанных границ по границам лесных кварталов и (или) лесотаксационных выделов, а их координаты – картометрическим методом. Границы лесных участков, смежных с земельными участками,

границы которых определяются в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» устанавливаются в соответствии с земельным законодательством. В случае необходимости производится расчистка имеющихся, либо прорубка новых границ лесного участка;

4) для проведения государственного кадастрового учёта лесных участков формируется межевое дело, которое направляется в органы, осуществляющие деятельность по ведению государственного земельного кадастра. Порядок формирования межевого дела и его направления в соответствующие органы определяется Федеральным законом от 2.01.2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре». Документы о межевании лесных участков оформляются на основе материалов лесоустройства, а также материалов иных обследований и изысканий;

5) проектная документация на лесной участок должна содержать информацию о местоположении, границах, площади, об иных количественных и качественных характеристиках лесного участка, о размере арендной платы за использование лесного участка. Указанная информация должна быть достаточной для:

- подготовки проекта договора аренды лесного участка (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 324);

- последующей подготовки арендатором соответствующих разделов проекта освоения лесов на арендуемый лесной участок с учётом предполагаемого вида использования лесного участка.

Проектная документация должна состоять из следующих разделов:

- сведения о лесном участке;
- организация использования лесов;
- состояние лесной инфраструктуры;
- мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов;
- размер арендной платы;
- картографический материал.

2. В соответствии с Лесным кодексом РФ (статья 88) предусматривается составление проектов освоения лесов лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду. Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки утвержден приказом МПР России от 06.04.2007 № 77 "Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки".

Однако в настоящее время пользователи лесных участков не в состоянии самостоятельно разрабатывать проекты освоения лесов из-за отсутствия опыта проектирования, автоматизированной лесоустроительной информации, технологии изготовления картографического материала. В связи с этим лесопользователи предпочитают обращаться в проектные организации, которые и разрабатывают проекты освоения лесов для всех видов лесных пользований. Как показал опыт работы прошлого года и первого квартала 2009 года, разработка проектов освоения лесов состоит из 2 этапов. На первом этапе производится сбор информации для разработки проектов. Основной объём необходимой информации имеется в электронной базе филиала. Для получения дополнительной информации филиалом делаются запросы в соответ-

ствующие организации. Так, в лесничествах запрашивается информация об изменениях, произошедших на арендуемом лесном участке с даты последнего лесоустройства, как в результате хозяйственной деятельности (наличие вырубок, дорог и других объектов лесной инфраструктуры, переводы в покрытую лесом площадь), так и в результате стихийных факторов (наличие горельников, ветровалов, погибших и повреждённых насаждений).

В филиале ФГУ «Рослесозащита» «Центр защиты леса Красноярского края» запрашивается информация о наличии действующих очагов вредных организмов, загрязнений и иных негативных воздействий на территории арендуемых лесных участков. В Красноярской базе авиационной охраны лесов запрашивается информация о границах зон авиационного и наземного патрулирования в разрезе лесничеств.

Арендатор предоставляет информацию по местам заготовки древесины на ближайшие 5-10 лет, проектируемым дорогам и технологии заготовки древесины, о наличии противопожарной техники и инвентаря. Часть необходимой информации имеется в договорах аренды.

На втором этапе производится написание текстовой части проекта с учётом действующего законодательства, результатов актуализации эксплуатационных запасов древесины, уточняется размер годичного пользования лесным фондом, проектируются места лесопользования на период действия проекта, лесохозяйственные мероприятия, дороги и осуществляется разработка картографической части проекта, представленной 6 картами различного масштаба.

Изменения лесного законодательства, критериев назначения лесохозяйственных мероприятий, установление новых размеров водоохраных зон, изменение возрастов рубок и связанное с этим перераспределение насаждений по группам возраста повлекли за собой определенные трудности в разработке проектов освоения лесов. Имеющаяся автоматизированная таксационная база СОЛИ-2 в большинстве случаев не может быть использована как в рамках утверждённой программы по разработке проектов освоения лесов, так и для иных целей. Оперативно внести изменения в автоматизированную базу не представляется возможным, в результате чего при подготовке указанных проектов, а также иной проектной документации значительный объём работы выполняется вручную.

При разработке проектов освоения лесов особого внимания заслуживает вопрос наличия необходимой обновлённой лесоустроительной информации, поскольку из-за давности лесоустройства лесотаксационные материалы в большинстве лесничеств края устарели и пользоваться ими практически уже нельзя. Отсутствие достоверных материалов лесоустройства подрывает саму систему неистощительного лесопользования. В связи с этим при подготовке проектов освоения лесов для заготовки древесины большая часть времени расходуется на актуализацию материалов лесоустройства по тем арендуемым лесным участкам, где плановое лесоустройство прошло более 5 лет. Для решения указанных проблем необходимо в первую очередь обновить лесотаксационную базу данных в соответствии с существующим лесным законодатель-

ством (провести лесоустроительные работы в лесничествах с давностью лесоустройства более 10 лет, разделить леса по их целевому назначению в соответствии с новым Лесным кодексом РФ, выделить водоохранные зоны согласно Водному кодексу РФ, уточнить распределение насаждений по группам возрастов с учётом новых возрастов рубок и т.д.). Кроме того, для применения в работе автоматизированной таксационной базы необходимо разработать ряд программных модулей. Это необходимо для получения в электронной базе корректной информации по лесотаксационным характеристикам насаждений, а также для обоснованного назначения лесохозяйственных мероприятий.

При разработке проектов освоения лесов по заготовке древесины выявилось несоответствие переоформленных в 2008 году договоров аренды и разрабатываемых проектов освоения. Согласно Федеральному закону от 04.12.2006 № 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" договоры аренды участков лесного фонда и договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда должны быть приведены в соответствие с действующим лесным законодательством до 1 января 2009 года. Переоформленные в 2008 году договоры аренды лесных участков основываются на базе договоров, заключенных до 01.01.2007 г. согласно прежнему Лесному кодексу Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ. В связи с этим переоформленные договоры аренды по некоторым положениям не соответствуют новому лесному законодательству.

Во-первых, согласно новой лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом МПР России № 31 от 06.02.2008 г., минимальной территориальной единицей проектирования лесных участков для заготовки древесины является лесной квартал. В связи с этим, лесные участки должны передаваться в аренду полными кварталами, а не частями. Согласно прежнему лесному законодательству (действовавшему до 2007 г.) в аренду для заготовки древесины лесные кварталы могли передаваться частями. В результате таких изменений в проекте освоения лесов площадь арендуемого лесного участка увеличилась, поскольку лесные кварталы учитываются полностью, а не частями. В связи с чем, площадь арендуемого лесного участка по проекту освоения лесов не совпадает с площадью лесного участка, указанного в договоре аренды, которая включала в себя только части кварталов с лесами бывшей 3 группы (за исключением лесов 1 группы).

Во-вторых, выделение новых границ водоохранных зон, установленных Водным кодексом РФ с 01.01.2007 г., а также перераспределение групп возрастов насаждений оказало влияние на размер ежегодного пользования на арендуемом лесном участке. Однако в перезаключенных договорах аренды размер ежегодного пользования не изменился и равен тому, что был указан в первоначальном договоре аренды. Кроме того, анализ арендуемых лесных участков показывает на необходимость проведения на этих участках рубок ухода, выборочных рубок. Однако отсутствие данных видов рубок и их объемов в переоформленном договоре аренды не позволяет проектировать

указанные виды рубок в проекте освоения лесов.

При разработке проектов освоения лесов для осуществления работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых и строительству линейных объектов возникли проблемы, которые были вызваны несовершенством лесного законодательства. В связи с этим многие проекты освоения лесов на протяжении года (до апреля 2008 г.) не получали положительное заключение государственной экспертизы и, соответственно, на территории края реализация отдельных проектов была приостановлена. К указанным проблемам следует отнести:

1) отсутствие порядка использования древесины, полученной при освоении лесных участков для целей не связанных с заготовкой древесины;

2) запрет на проведение сплошных рубок леса в защитных и ценных лесах (ст. 104, 105, 106 Лесного кодекса РФ).

Относительно первой проблемы Лесной кодекс РФ предусматривает, что Российской Федерации принадлежит право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов для геологического изучения недр, разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации водохранилищ, гидротехнических сооружений, линейных объектов, переработки древесины и иных лесных ресурсов. При этом порядок реализации древесины, которая получена при указанных лесных пользованиях, устанавливается Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего времени такой порядок не установлен, что затрудняет разработку проектов освоения лесов для целей, не связанных с заготовкой древесины. Это создаёт дополнительные трудности в работе как разработчикам проектов освоения лесов, так и лесопользователям.

Вторая проблема также вызвана несовершенством нового Лесного кодекса РФ в связи с чем на территории края в ряде случаев были приостановлены работы по геологическому изучению недр, разработке месторождений для добычи полезных ископаемых, в том числе золота, строительству дорог и линий электропередачи на лесных участках, расположенных в различных категориях защитных лесов в соответствии с технологическим процессом, требующим полного сведения древесно-кустарниковой растительности на предоставленных в пользование (аренду) лесных участках. И только после внесения в марте текущего года соответствующих поправок в Лесной кодекс РФ данная проблема была решена.

Срок действия проектов освоения лесов должен составлять не менее 5, но и не более 10 лет. В частности это связано с невозможностью планировать хозяйственную деятельность на более долгий срок. В планирование лесозаготовительной деятельности вносит свои коррективы, как экономическая нестабильность, так и стихийные явления, происходящие в лесном фонде. К примеру, при разработке в 2008 году проектов освоения лесов все арендаторы смогли указать проектируемые дороги только на один ближайший год. К недостаткам утверждённой структуры проекта освоения лесов можно отнести следующее. Так, в разделе «Мероприятия по охране объектов жи-

вотного мира, водных объектов» указанного проекта должно фиксироваться состояние животного мира на день составления проекта и назначаться мероприятия по охране объектов животного мира. Всё это может быть выполнено только на основании проектов по охотустройству и иных специальных обследований. В большинстве случаев такие материалы отсутствуют и данный раздел носит формальный характер хотя и имеет важное значение при проектировании сплошных рубок для обоснования необходимости сохранения лесов в местах размножения и отстоя ценных видов животных, а также в местах обитания животных, занесённых в красные книги Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Отсутствует в проекте освоения лесов раздел оценки воздействия проектируемых видов лесных пользований на окружающую среду. К примеру, это не позволяет прогнозировать по результатам планируемой сплошной вырубке лесов, разработки месторождений полезных ископаемых и др. последующие изменения состояния растительного и животного мира, водных объектов, рыбных запасов, определить размер наносимого ущерба окружающей среде, а также назначить конкретные мероприятия по уменьшению отрицательного воздействия лесных пользований на окружающую среду.

Структура современного проекта освоения лесов и схема типового проекта организации рубок главного пользования и ведения лесного хозяйства на арендуемых участках лесного фонда, которая действовала до 2007 года, содержат в основном сходную информацию. Анализируя различия между указанными документами, можно сделать вывод, как о преимуществах, так и недостатках нового проекта освоения лесов. Например, отсутствие необходимости нарезки лесосек в новых проектах освоения лесов позволяет лесопользователю реализовывать более гибкую стратегию освоения лесов. Однако необязательность жёсткого планирования лесозаготовительной деятельности может создать арендатору большие трудности при последующем освоении лесов из-за нерационального размещения лесосек, допущенных просчётов в проектировании лесных дорог, стремления получения максимальной прибыли в первые годы эксплуатации лесов и т.д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ работы первых двух лет по проектированию лесных участков и подготовке проектов освоения лесов дает основания говорить о том, что действующее лесное законодательство требует внесения дополнений и изменений в регулирование данных вопросов.

1. Для организации работ по проектированию лесных участков необходимо установить порядок проектирования, который должен определять компетенцию органов власти и местного самоуправления в

вопросах проектирования лесных участков, устанавливать источники финансирования данного вида работ, предусматривать этапы проектирования и структуру проектной документации.

2. В целях совершенствования работы по подготовке проектов освоения лесов необходимо внесение дополнений и изменений в существующий порядок разработки указанных проектов, предусмотрев в нём следующие положения:

- для исключения несоответствия между договором аренды и проектом освоения лесов необходимо, чтобы и первые и вторые готовились в точном соответствии с действующим федеральным законодательством;

- проектирование лесных участков должно выполняться в таком объёме, при котором проектная документация содержала бы всю необходимую информацию, как для составления договора аренды, так и для разработки проекта освоения лесов. В свою очередь проект освоения лесов должен содержать полный объём информации, необходимой для заполнения лесной декларации;

- дополнить состав проекта освоения лесов разделом по оценке воздействия проектируемого вида лесопользования на окружающую среду.

Наряду с этим необходимо:

- обновление лесоустроительной информации по лесничествам со сроком давности лесоустройства более 10 лет, а также составление проектов охотустройства по лесничествам;

- определение порядка использования древесины, полученной при освоении лесных участков для целей, не связанных с заготовкой древесины.

3. Предлагаемые в настоящей публикации меры направлены на:

- уточнение компетенции органов власти и местного самоуправления в вопросах проектирования лесных участков;

- совершенствование проектирования лесных участков;

- более качественную подготовку проектной документации по использованию, охране и восстановлению лесов.

Всё это в конечном итоге будет способствовать обеспечению многоцелевого, рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки. Утверждено приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации [от 06.04.2007 г. № 77].
- Федеральный закон от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006 г., № 50, ст. 5279).
- Лесной кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006 г., № 50, ст. 5278).

Поступила в редакцию 26 октября 2008 г.
Принята к печати 8 июня 2009 г.