



УДК 349.4

Сергеева Анастасия Вадимовна
Санкт-Петербургский Политехнический Университет Петра Великого
Гуманитарный институт
Кафедра Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы
Россия, Санкт-Петербург
N14011998@mail.ru
Sergeeva Anastasiya
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University
Institute for the Humanities
Department of the Higher School of Law and forensic technical expertise
Russia, Saint Petersburg

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ЛЕСОВОССТАНОВЛЕНИЯ

Аннотация: в данной работе, проведен анализ нынешней системы лесного законодательства, регулирующей общественные отношения в сфере лесовосстановления. В соответствии с последними исследованиями и проводимой государственной политикой видно, в России активно осуществляются мероприятия по восстановлению лесов. Однако, научно сообщество сходится во мнение, что проводимая политика, в условиях постоянного использования лесных ресурсов и гибели лесов является неэффективной. В рамках данного исследования рассматриваются приемы и способы по восстановлению лесов, а так же предлагается приемы по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: лесовосстановление, лесопользователь, планирование, стимулирование, естественное лесовосстановление, искусственное лесовосстановление.



LEGAL PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF EFFECTIVE FOREST REGENERATION

Annotation: in this work, an analysis of the current system of forest legislation regulating public relations in the field of reforestation is carried out. In accordance with the latest research and ongoing government policy, it is clear that forest restoration measures are being actively implemented in Russia. However, the scientific community agrees that the current policy, given the constant use of forest resources and forest destruction, is ineffective. This study examines techniques and methods for reforestation, and also proposes techniques for improving legislation.

Key words: reforestation, forest user, planning, stimulation, natural reforestation, artificial reforestation.

Леса играют важную роль в жизнедеятельности человека. Так, деревья в них являются не только ресурсами, но и важнейшей частью экосистемы Земли, без которой невозможно проживание на планете. По своей природе они представляют собой исчерпаемые возобновляемые ресурсы. Поэтому восстановление лесов должно является одним из ключевых направлений государственной и общественной деятельности.

В настоящий момент площадь лесных земель в России составляет 894 тыс. га [1], что составляет одну пятую часть площади лесов всего мира. Соответственно лесные ресурсы являются важной частью экономики России. По данным Рослесинфорг использование лесов в 2021 привнесло в государственный бюджет 73,8 млрд рублей, а экспорт лесопродукции в этот период оценивается в 17,5 млрд долларов [2]. Это в свою очередь неизбежно ведет к активному использованию лесов и, соответственно, к их истощению. Усугубляет положение постоянная проблема лесных пожаров. Данные обстоятельства приводят к так называемой «гибели лесных насаждений», под которой понимается гибель древесной растительности в результате природного или антропогенного воздействия.



За 2021 погибло около 88,6 тыс. га лесных насаждений [3]. Данная цифра в различные годы меняется, но стабильно остается высокой. Подобная динамика гибели лесов приводит к необходимости осуществлять эффективную политику по лесовосстановлению. В связи с этим хочется отметить, что площадь восстановления лесов в России каждый год растет. Если в 2020 г. площадь восстановления занимала 1185847,39 га, то в 2021 г. она увеличилась до 1235768,67 га [4]. Данные показатели говорят об активном осуществлении лесовосстановления, однако они не свидетельствуют об эффективности его осуществления. Проблема заключается в том, что восстановление лесов занимает достаточно много времени, и в условиях постоянного использования лесов важно не только увеличивать площадь восстановления, но и правильно выбирать способы лесовосстановления. Вместе с этим необходимо мотивировать участников предпринимательской деятельности самостоятельно и добровольно ограничивать использование лесных ресурсов и осуществлять восстановление лесов. Способствовать этому должен тот факт, что данные лица сами заинтересованы в этом, поскольку для дальнейшего развития их предприятия им необходим постоянно восстанавливающийся ресурс.

Несмотря на все вышесказанное, современное лесное законодательство не способствует повышению эффективности восстановления лесов, что является серьезной проблемой. В связи с этим необходимо ответить на три вопроса: что собой представляет лесовосстановление, какие есть способы его осуществления и какие есть основные правовые проблемы лесовосстановления, мешающие эффективному проведению восстановления лесов.

В настоящее время тема лесовосстановления раскрыта в трудах многих авторов. Так, Мельниченко Н.П. [5] раскрывает актуальность проведения восстановления лесов, рассказывая о последствиях полной гибели лесов на определенной территории. В данном случае происходят радикальные изменения надпочвенного слоя и распространение на данной территории растений, в частности трав, мешающих дальнейшему использованию земли.



Для предотвращения этого необходимо, чтобы органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ответственно подходили к планированию лесовосстановления в их регионе, отталкиваясь в первую очередь от эффективности его проведения [6].

Однако в современной науке нет точного определения понятия «эффективное восстановление лесов». В советской научной доктрине под этим термином понимался комплекс мер, направленных на способствование соблюдению баланса между растущими потребностями путем заблаговременного проведения различных восстановительных мероприятий, опирающихся на долгосрочное планирование [7, с. 334]. В настоящее же время существует позиция, в соответствии с которой важнейшим условием и признаком расширенного воспроизводства лесов является постоянное увеличение эффективного и потенциального запаса качественной древесины [8, с. 119].

Гулин К.А. утверждает, что лесовосстановления в России осуществляется неэффективно [9, с. 83]. Последние несколько лет ежегодный объем лесовосстановления уменьшился в два раза. При этом в процентном соотношении доля искусственного восстановления лесов составляет около 20%, что является недостаточным с учетом количества территорий, где естественное восстановление провести невозможно. Исправить данную ситуацию можно с помощью совершенствования мероприятий по компенсационному лесовосстановлению [10].

Таким образом, анализ литературы позволяет сделать вывод о том, что повышение эффективности лесовосстановления является одной из важнейших задач, стоящих перед государством. Вместе с этим в России существующее российское законодательство не способствует увеличению эффективности восстановления лесов.

В основе исследования лежат различные нормативно-правовые акты, в частности Лесной кодекс Российской Федерации [11]. Используя логические



приемы анализа и синтеза рассматривается Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [12], и на основании этого были выделены основные противоречия и проблемы в законодательном закреплении ответственности за нарушение требований по лесовосстановлению. Формально-юридический метод использовался для определения способов осуществления лесовосстановления, перечисленных в Приказе Минприроды России "Об утверждении Правил лесовосстановления" [13], и их подробного описания, что позволит сделать выводы об эффективности и целесообразности применения каждого из них. Вместе с этим процесс восстановления лесов рассматривается как совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, т.е. процесс лесовосстановления воспринимается как единая сложная система, что способствует более комплексному изучению проблемы повышения эффективности данного процесса.

В соответствии с Лесным кодексом лесовосстановлением называется процесс восстановления вырубленных, погибших, поврежденных лесов. Вместе с этим, целью лесовосстановления являются не только восстановление лесов, но и сохранение их полезных функций и биологического разнообразия.

Правила лесовосстановления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, т.е. Минприроды РФ. Актуальные правила были утверждены в 2020 году, именно они и являются основным нормативным актом в этой области.

В Правилах лесовосстановления перечислены следующие способы лесовосстановления:

-естественное восстановление лесов, которое происходит непосредственно с помощью природных процессов, а также при осуществлении мер содействия восстановлению;

-искусственное восстановление лесов, которое проводится с помощью создания лесных культур из саженцев;



-комбинированное восстановление лесов, которое соединяет меры естественного и искусственного восстановления.

Естественное лесовосстановление представляется наиболее требовательным способом восстановления, поскольку для его эффективного проведения необходимо соответствие территории условиям естественного роста деревьев. В связи с этим оно осуществляется лишь при рубке насаждений с наличием жизнеспособного подроста главных деревьев и при рубке деревьев, способных к вегетативному возобновлению.

Главными особенностями данного вида восстановления лесов является обеспечение сохранения жизнеспособного поколения главных лесных деревьев, сохранение жизнеспособного укоренившегося подроста, уход за ним, минерализацию поверхности почвы на местах планируемых рубок, оставление семенных деревьев, а также подавление корнеотпрысковой способности деревьев. Все эти меры осуществляются одновременно с проведением рубки.

Комбинированное лесовосстановление осуществляется путем посадки и посева на лесных участках, на которых отсутствует возможность проведения полного естественного восстановления. При осуществлении данного способа восстановления первоначальная густота посадки главных деревьев на единице площади устанавливается в зависимости от количества уже имеющегося жизнеспособного подроста данных деревьев.

Самым сложным способом восстановления является искусственное лесовосстановление. Оно проводится лишь в случае, если невозможно осуществить естественное лесовосстановление, а комбинированное восстановление нецелесообразно. Искусственное восстановление осуществляется в крайнем случае, например, если на лесных участках погибли лесные культуры. Особенностью данного способа восстановления лесов является и то, что перед ним проводится подробное обследование лесного участка, целью которого является определения состояния и пригодности почвы для выращивания лесных насаждений, количество необходимых подростов и



т.д. Также для обеспечения качества выполнения всех последующих технологических операций, и уменьшения риска возникновения пожара восстановитель проводит специальную подготовку восстанавливаемого лесного участка. Именно этим и объясняется сложность и дороговизна искусственного восстановления лесов.

Более подробная информация о критериях и требованиях к лесовосстановлению указаны в Приложениях к правилам.

Восстановление лесов может осуществляться следующими субъектами:

-лицами, осуществляющими рубки лесных насаждений;

-органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий;

-лицами, осуществляющими рубку лесных насаждений при использовании лесов для создания охранных зон;

-лицами, осуществляющие строительство зданий, строений, сооружений в границах лесопарковых зеленых поясов либо ходатайствующие об изменении их границ, в том числе в целях перевода земель лесного фонда в земли иных категорий.

Для отслеживания необходимости проведения на какой-либо территории лесовосстановительных работ проводится ежегодный учет площадей вырубок, гарей, прогалин и т.д. Вместе с этим в зависимости от состояния и количества на территории подроста и молодняка, определяются способы лесовосстановления. Для каждого способа восстановления учет площади лесных участков осуществляется отдельно. Он основан на следующих специальных источниках:

-государственный лесной реестр;

-материалы лесоустройств;

-материалы специальных обследований, при отводе лесосек и осмотре мест осуществления лесосечных работ.



Данная процедура осуществляется на каждом лесном участке в соответствии с проектом лесовосстановления и считаются завершенными после отнесения этих земель, к землям, на которых расположены леса. За планирование отвечают органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями. При этом Рослесхоз осуществляет контроль и надзор за региональными исполнительными органами, в случае осуществления ими полномочий в области лесовосстановления.

Ключевой особенностью всех проводимых мероприятий по лесовосстановлению является тот факт, что достижение реального результата от их проведения, выражающегося как в количественном, так и в качественном составе лесного покрова, происходит лишь по прошествии нескольких десятилетий.

В настоящее время все чаще поднимается вопрос об эффективности проведения лесовосстановительных работ в России. Так, искусственное восстановление применяется не так часто, с учетом количества подходящих для этого территорий. С одной стороны, это можно объяснить высокой стоимостью данной процедуры. С другой стороны, важность осуществления подобного восстановления должна перекрывать все проблемы, связанные с предполагаемыми затратами.

Решить данную проблему достаточно трудно. Можно минимизировать требования к лесовосстановлению, однако это может привести лишь к ухудшению ситуации, поскольку некоторые субъекты восстановления будут использовать подобные послабления не как способ найти наиболее эффективный метод восстановления лесов, а как способ сэкономить, используя наименее эффективные методы. Также можно внести изменения в Правила лесовосстановления, где будут указаны различные способы восстановления в зависимости от климата, почвы и т.д. Однако, учитывая природное разнообразие России, это сделать достаточно проблематично.



Спорным является вопрос о том, что искусственное лесовосстановление возможно лишь в том случае, когда невозможно естественное и комбинированное восстановление лесов. Это опять же подтверждает тот факт, что государство отдает предпочтение более дешевому естественному способу лесовосстановлению. Однако такой подход вызывает вопросы.

Сама по себе дешевизна естественного лесовосстановления ставится под вопрос. Это связано с тем, что в сравнении с искусственным способом восстановления лесов, естественный способ менее предсказуемый. Если оценивать все экономические затраты на всем цикле лесопользования начиная с лесовосстановления и заканчивая основной рубкой, можно сделать вывод, что естественный способ восстановления лесов не всегда будет являться наиболее дешевым. Объясняется это тем, что в данном случае необходимо проводить постоянные работы по сохранению подроста, проведения рубок ухода и осветления. Особенно это заметно при осуществлении повторных работ, если в первый раз не удалось добиться необходимого результата.

Использование по большей части естественного лесовосстановления можно связать также с особенностью лесопользования в России. В соответствии с главой 6 ЛК РФ передача земельных участков для лесопользования осуществляется на основании договоров аренды лесного участка, для заключения которого необходимо выиграть на аукционе. Восстановление лесов на таких участках проводится непосредственно их арендаторами и выполняются в строгом соответствии с установленными правилами. Договор аренды заключается на срок от 10 до 49 лет. На практике почти все они заключаются на максимальный срок, что, по идее, должно способствовать повышению ответственности лесопользователей при осуществлении рубок, а также мероприятий по лесовосстановлению и уходу за лесами. Однако восстановление лесов является достаточно долгим процессом, который может занимать не одно десятилетие. Вместе с этим Рослесхоз устанавливает достаточно высокий возраст рубки. Подобное решение приводит



к ситуации, когда арендатор заинтересован в проведении эффективного лесовосстановления лишь первые 10 лет и только на участках с наименее ценными лесными породами, для которых возраст рубки ниже. Это все является проблемой, которую можно обозначить как недостаток мотивации у арендатора.

Эту проблему частично решает преимущественное право заключения договора аренды на новый срок с прежним арендатором, который надлежащим образом исполнил договор аренды лесного участка, закрепленный в ст. 74 ЛК РФ. Однако данное право все ещё не дает арендаторам полную гарантию того, что данный лесной участок останется у них в пользовании. В последнее время российское лесное законодательство постоянно меняется, что может привести к необходимости заключения нового договора аренды или же к расторжения существующего.

В связи с этим можно сделать вывод, что в настоящий момент в России не созданы условия, которые бы стимулировали арендатора лесных участков организовывать мероприятия по расширению лесовосстановления. Данную проблему, возможно, разрешить либо увеличив максимальный срок договора аренды лесного участка, либо закрепив на законодательном уровне бессрочность повторно заключенного договора аренды лесных участков.

Вместе с этим законодатель закрепил ответственность для арендаторов лесных участков, невыполняющих или плохо выполняющих свои обязанности по лесовосстановлению. В ст. 8.27 КоАП РФ сказано, что нарушение требований лесного законодательства по проведению лесовосстановления влечет наложение административного штрафа от 200 руб. до 300 тыс. руб. в зависимости от субъекта правонарушения. Едва ли данную сумму штрафа можно считать достаточной, учитывая тот факт, что она несопоставима ни со стоимостью аренды лесного участка, ни с получаемой прибылью, ни с необходимыми затратами на формальное выполнение работ по восстановлению



леса. То есть для большей эффективности данной нормы, возможно, необходимо повысить сумму штрафа.

Большого эффекта можно добиться с помощью закрепления в законе дополнительных возможностей досрочного прекращения договора аренды. Это стимулирует арендаторов, которые рассчитывают на долгосрочное пользование лесным участком, выполнять все требования, указанные в лесном законодательстве. Существующие возможности расторжения договора и малое количество свободных лесных участков, имеющих необходимые требования для предпринимательской деятельности, привела к практике, что расторжение договора аренды лесных участков в связи с невыполнением работ по восстановлению лесов происходит достаточно редко. Вместе с этим, поскольку данный договор может быть расторгнут в одностороннем порядке только судом, эта процедура обычно сильно затягивается.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в настоящий момент правовое регулирование лесовосстановления имеют определенные проблемы, которые необходимо решить для повышения эффективности проведения мероприятий по восстановлению лесов.

Действующее лесное законодательство предусматривает наличие четкой системы лесовосстановления. Площадь восстановления лесных участков постоянно растет. Однако это все не свидетельствует о том, что данный процесс осуществляется эффективно. В рамках постоянной гибели лесов, наличие системы, способствующей удовлетворению лишь минимальных требований к их восстановлению, необходимо считать недостаточной. Данную ситуацию может исправить лишь комплексное реформирование лесного законодательства. К необходимым изменениям можно отнести, например, предоставление возможности осуществлять искусственное восстановление вне зависимости от состояния лесного участка. Также необходимо стимулировать лесопользователей к проведению восстановительных мероприятий.



Список литературы:

1. Федеральное агентство лесного хозяйства [Электронный ресурс] // URL: <https://rosleshoz.gov.ru/opendata/7705598840-ForestlandArea>.
2. Экспорт леса из России в 2021 году [Электронный ресурс] // URL: <https://roslesinforg.ru/news/all/6311/>.
3. Сведения о гибели лесных насаждений (по состоянию на 01.08.2023) [Электронный ресурс] // URL: <https://rosleshoz.gov.ru/opendata/7705598840-RegisterPlants>.
4. Информация о выполнении мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению за 2019-2021 [Электронный ресурс] // URL: <https://rosleshoz.gov.ru/activity/seedfarm/stat?4ac044b080a58bd37ec73a26ca8ba7ab>.
5. Мельниченко Н. П. Проблема лесовосстановления в шелкопрядниках Сибири // Academy. 2020. №6 (57).
6. Василенко Светлана Юрьевна Планирование объектов лесовосстановления и лесоразведения // Евразийский Союз Ученых. 2019. №6-2 (63).
7. Моисеев Н.А., Комков В.В. Оптимизация воспроизводства лесных ресурсов. М.: Лесная промышленность, 1987. 547 с.
8. Гулин К.А., Дианов С.В., Антонов М.Б. Проблемы мотивации арендаторов лесных участков на использование эффективных методов лесовосстановления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогнозы. 2019. №1. 108-123 с.
9. Гулин К.А., Дианов С.В., Антонов М.Б. Агент-ориентированный подход к реализации модели лесовосстановления // Проблемы развития территории. 2018. №1(93) с.83-97
10. Платонов Е. П., Оплетаев А. С., Залесов С. В., Башегуров К. А. Пути совершенствования мероприятий по компенсационному лесовосстановлению // Вестник МГУЛ – Лесной вестник. 2021. №6.



11. Лесной кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2006. Выпуск №50. Ст. 5278.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. – 2002. Выпуск №1. Ст.1

13. Приказ Минприроды России от 29.12.2021 N 1024 «Об утверждении Правил лесовосстановления, формы, состава, порядка согласования проекта лесовосстановления, оснований для отказа в его согласовании, а также требований к формату в электронной форме проекта лесовосстановления».