



РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА  
«ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ  
В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ СТРАН  
ВОСТОЧНОГО РЕГИОНА ДЕЙСТВИЯ  
ЕВРОПЕЙСКОГО ИНСТРУМЕНТА  
СОСЕДСТВА И ПАРТНЕРСТВА»



**ВСЕМИРНЫЙ БАНК**  
МБРР • МАР | ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА



Программа финансируется Европейским Союзом и реализуется  
Всемирным Банком в партнерстве с МСОП и WWF

[www.enpi-fleg.org](http://www.enpi-fleg.org)

# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ, ЗАЩИТЫ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

Учебное пособие

Рекомендовано УМО по образованию в области лесного дела  
для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по направлению магистратуры и бакалавриата  
«Лесное дело»

Москва  
2015

УДК 630.340 (630.28)

ББК 67.407

П 68

*Настоящая публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание настоящей публикации является исключительной ответственностью группы Программы ФЛЕГ и никоим образом не является отражением взглядов Европейского Союза. Выраженные взгляды не обязательно отражают взгляды организаций, исполнителей.*

*Суждения, интерпретации и выводы, изложенные в настоящем исследовании, принадлежат авторам и могут не совпадать с мнениями и выводами Всемирного банка, входящих в него организаций, Совета исполнительных директоров, равно как и стран, которые они представляют.*

**Правоприменение и управление в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов :**  
учеб. пособ. / А. Н. Бобринский, М. А. Воронов, Н. А. Коршунов, Н. В. Ловцова, А. П. Петров, Н. Е. Проказин ; под общ. ред. А. П. Петрова – М. : Всемирный банк, 2015. – 252 с.

ISBN 978–5–904131–33–3

Рецензенты:

**Е. Г. Мозолевская** – Московский государственный университет леса, профессор, доктор биологических наук

**Е. М. Романов** – Поволжский государственный технологический университет, ректор, профессор, доктор сельскохозяйственных наук

Учебное пособие «Правоприменение и управление в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» подготовлено на втором этапе реализации программы ФЛЕГ II консультантами Всемирного банка при экспертном участии представителей высших учебных заведений лесного профиля, а также специалистов-практиков и работодателей в сфере лесного хозяйства. Учебное пособие состоит из четырех модулей, которые в совокупности представляют тот объем знаний и навыков, который позволит им исполнять на профессиональной основе государственные функции и предоставлять государственные услуги в системе лесопользования и правоприменения.

Данное учебное пособие рекомендуется к использованию в учебных целях при подготовке бакалавров и магистров для системы государственного управления лесами. Профессиональная аккредитация, обеспеченная соответствующей информационной базой, будет содействовать проведению эффективной кадровой политики в области государственного управления лесами.

Учебное пособие адресуется профессорско-преподавательскому составу, аспирантам, студентам высших учебных заведений лесного профиля, где осуществляется подготовка бакалавров и магистров по направлению «Лесное дело».

ISBN 978–5–904131–33–3

© Всемирный банк, 2015

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	8
<b>Модуль 1.</b>	
<b>УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ</b>	11
1.1. Законодательное и нормативное обеспечение государственного управления в сфере использования лесов	11
1.2. Использование лесов как объект стратегического планирования развития лесного сектора	12
1.3. Управление использованием лесов: зарубежный опыт	16
1.3.1. Государственно-частное партнерство – провинция Британская Колумбия (Канада)	17
1.3.2. Использование лесов и ведение лесного хозяйства на базе государственных коммерческих предприятий	23
1.4. Инструменты государственного управления использованием лесов	25
1.4.1. Лесной план субъекта Российской Федерации	26
1.4.2. Лесохозяйственный регламент	29
1.4.3. Проект освоения лесов	30
1.4.4. Лесная декларация	31
1.5. Административные действия по предоставлению права на заключение договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесных насаждений через процедуру аукциона: исполнители и процедуры принятия решений	32
1.6. Административные действия по предоставлению лесных участков для заготовки древесины в постоянное (бессрочное) пользование: исполнители и процедуры принятия решений	38
1.7. Государственная регистрация договоров аренды лесного участка и права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком	40
1.8. Коррупционные риски и нелегальная заготовка древесины: экономические, экологические и социальные последствия. Пути устранения	42
1.9. Учет и транспортировка заготовленной древесины: законодательное и нормативное обеспечение	47
1.10. Рекомендации к разработке и применению административных регламентов в сфере использования лесов	49
1.11. Договорные формы использования лесов для заготовки древесины	51
1.11.1. Основания возникновения, ограничения, приостановления и прекращения права на использование лесов	51
1.11.2. Организация использования лесов	53
1.12. Предоставление лесных участков в аренду для заготовки древесины	55
1.12.1. Понятие, предмет, стороны и форма договора аренды лесного участка	55
1.12.2. Содержание договора аренды участка лесного фонда	59
1.12.3. Способы и основания изменения и расторжения договора	65

1.13. Купля-продажа лесных насаждений .....	67
1.14. Лесная сертификация и независимое подтверждение легальности лесной продукции – инструменты рыночного стимулирования легального использования лесов .....	70
Контрольные вопросы .....	73
Список рекомендуемой литературы .....	74
<b>Модуль 2.</b>	
<b>УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ .....</b>	<b>75</b>
2.1. Положение защиты лесов в совокупности лесных отношений .....	75
2.1.1. Объемы и динамика повреждений и гибели лесов России .....	75
2.1.2. Влияние лесных пожаров .....	76
2.1.3. Влияние аномалий погоды .....	77
2.1.4. Влияние вредителей и болезней .....	79
2.1.5. Влияние болезней леса .....	81
2.1.6. Влияние диких животных .....	81
2.1.7. Антропогенное влияние .....	81
2.2. Прогноз объемов повреждения лесов по территории России и основные положения государственной политики по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в лесах .....	82
2.2.1. Прогноз усыхания и гибели лесов .....	82
2.2.2. Прогноз экономических показателей защиты лесов .....	83
2.3. Законодательное и нормативное регулирование государственного управления лесами в части их защиты и обеспечения санитарной безопасности .....	87
2.3.1. Основные понятия и определения защиты лесов и санитарной безопасности в лесном законодательстве России .....	88
2.3.2 Санитарная безопасность в лесах .....	90
2.3.3. Государственный лесопатологический мониторинг .....	96
2. 4. Инструменты государственного управления защитой лесов .....	100
2.4.1. Лесной план субъекта Российской Федерации .....	100
2.4.2. Лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка .....	101
2.4.3. Проект освоения лесов .....	102
2.4.4. Полнота и обоснованность прогнозных показателей динамики состояния лесов в документах лесного планирования .....	102
2.5. Оценка санитарного состояния лесов и численности вредных организмов – основа управленческих решений .....	103
2.5.1. Лесопатологическая таксация .....	104
2.5.2. Риски профессиональных ошибок при лесопатологической таксации .....	108
2.5.3. Учет вредных организмов .....	109
2.5.4. Риски профессиональной ответственности при учетах вредных организмов .....	111
2.6. Административные действия по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в лесах .....	112
2.6.1. Административные действия, основанные на результатах государственного лесопатологического мониторинга .....	112
2.6.2. Административные действия по организации и выполнению лесозащитных мероприятий .....	113
2.6.3. Особенности административных действий по организации и выполнению санитарно-оздоровительных мероприятий на лесных участках, переданных в долгосрочное пользование .....	122

<b>2.7. Контроль качества лесозащитных мероприятий и своевременности выполнения лесозащитных работ</b>	122
2.7.1. Контроль качества лесопатологических обследований	123
2.7.2. Контроль качества мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов	123
2.7.3. Контроль качества санитарно-оздоровительных мероприятий	124
<b>Контрольные вопросы</b>	126
<b>Деловая игра «Права и обязанности лиц, использующих леса, по защите лесов»</b>	127
<b>Список использованной литературы</b>	132
<b>Модуль 3.</b>	
<b>УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ</b>	134
3.1. Законодательное и нормативное обеспечение государственного управления лесами в сфере охраны от пожаров	134
3.2. Охрана лесов от пожаров в прогнозных оценках развития лесного хозяйства. Основы государственной политики в области охраны лесов от пожаров	136
3.3. Инструменты управления охраной лесов от пожаров	144
3.3.1. Лесной план субъекта Российской Федерации	144
3.3.2. Лесохозяйственный регламент	144
3.3.3. Проект освоения лесов	144
3.3.4. Государственный лесной реестр	145
3.3.5. Планы тушения лесных пожаров	145
3.3.6. Критерии введения противопожарных режимов	148
3.4. Лесопожарный мониторинг, его организация. Взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти в сфере лесных отношений	150
3.4.1. Мониторинг пожарной опасности и лесных пожаров. Общие понятия и термины	150
3.4.2. Виды пожарной опасности лесов	152
3.4.3. Регламентация работы лесопожарных служб	154
3.4.4. Зоны мониторинга и районы применения сил и средств	156
3.4.5. Природа лесных пожаров	158
3.4.6. Способы мониторинга пожарной опасности и обнаружения лесных пожаров	161
3.4.7. Диспетчерское управление	166
3.4.6. «Прямая линия» лесной охраны	166
3.5. Административные действия по организации и выполнению мероприятий по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда, не переданных в аренду	167
3.5.1. Требования Лесного кодекса РФ к выполнению мероприятий по охране лесов от пожаров	167
3.5.2. Мероприятия по тушению лесных пожаров	167
3.5.3. Основные критерии, характеризующие эффективность системы охраны лесов от пожаров	169
3.5.4. Распределение задач охраны лесов от пожаров между лесничествами и лесопожарными организациями	169
3.6. Лесопожарные центры в субъектах Российской Федерации: правовой статус, организация и финансирование работ	171
3.7. Авиационные работы по охране лесов от пожаров, институциональная организация, административные действия на федеральном и региональном уровнях	173

<b>3.8. Административные действия по организации и выполнению мероприятий по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда, переданных в аренду</b>	178
<b>3.9. Организация межведомственного взаимодействия в сфере охраны лесов от пожаров</b>	180
3.9.1. Деятельность лесничества (лесопарка)	180
3.9.2. Руководитель тушения лесного пожара	180
3.9.3. Организация межведомственного взаимодействия на региональном уровне	181
3.9.4. Организация межведомственного взаимодействия на государственном уровне	183
<b>3.10. Правонарушения в сфере охраны лесов от пожаров и пути их устранения</b>	185
<b>3.11. Привлечение общественности при проведении мероприятий по охране лесов от пожаров</b>	191
<b>3.12. Методы оценки экономического и экологического ущерба от лесных пожаров</b>	194
3.12.1. Исчисление размера вреда, причиненного лесам	197
3.12.2. Расчет ущерба от лесного пожара	198
<b>3.13. Направления совершенствования законодательного и нормативного регулирования лесных отношений в сфере охраны лесов от пожаров</b>	200
<b>Контрольные вопросы</b>	205
<b>Термины и определения</b>	206
<b>Дополнительные занятия к модулю 3</b>	209
Занятие 3.3. Самостоятельная работа «Изучение состава и формы плана тушения лесного пожара на территории лесничества, сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации	209
Занятие 3.4.1. Практическое занятие «Оптимизация размещения наблюдательных пунктов и регламента их работы»	209
Занятие 3.4.2. Самостоятельная работа «Изучение видов лесных пожаров, факторов, определяющих его распространение, видов пожарной опасности»	210
Занятие 3.6.1. Практическое занятие «Организация маршрутов наземного патрулирования лесов»	210
Занятие 3.7.1. Практическое занятие «Создание маршрутов авиатрулирования и расчет кратности	211
Занятие 3.8.1. Самостоятельная работа «Изучение норм наличия противопожарного оборудования, нормативов противопожарного обустройства лесов»	214
Занятие 3.9.1. Деловая игра «Взаимодействие лесничества с лесопожарными подразделениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления»	214
<b>Законодательные и нормативные документы</b>	215
<b>Список рекомендуемой литературы</b>	219
<b>Модуль 4.</b>	
<b>УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ</b>	221
<b>4.1. Законодательное и нормативное обеспечение государственного управления лесами в сфере воспроизводства и лесоразведения</b>	221
4.1.1. Понятие «воспроизводство лесов»	221
4.1.2. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере воспроизводства лесов	223
4.1.3. Нормативные правовые акты, обеспечивающие воспроизводство лесов и лесоразведение	224
<b>4.2. Воспроизводство лесов и лесоразведение в прогнозных оценках развития лесного сектора</b>	225

<b>4.3. Инструменты государственного управления воспроизводством лесов</b> .....	227
<b>4.3.1. Лесной план субъекта Российской Федерации</b> .....	228
<b>4.3.2. Лесохозяйственный регламент</b> .....	228
<b>4.3.3. Проект освоения лесов</b> .....	228
<b>4.4. Административные действия по организации и выполнению воспроизводства лесов, переданных и не переданных в аренду. Административный регламент исполнения государственной функции «Управление воспроизводством лесов»</b> .....	228
<b>4.5. Законодательное и нормативное регулирование государственного управления в области семеноводства на федеральном и региональном уровнях</b> .....	231
<b>4.6. Финансирование работ по воспроизводству лесов на землях лесного фонда</b> .....	236
<b>4.7. Коррупционные риски и нецелевое использование бюджетных средств в сфере воспроизводства лесов. Пути устранения нарушений</b> .....	237
<b>4.8. Экономическая организация воспроизводства лесов</b> .....	238
<b>4.9. Организация контроля качества работ по воспроизводству лесов. Стандарты качества. Приемка и аттестация результатов работ по воспроизводству лесов</b> .....	240
<b>4.10. Направления совершенствования законодательного и нормативного регулирования лесных отношений в сфере воспроизводства лесов и лесоразведения</b> .....	242
<b>Контрольные вопросы</b> .....	245
<b>Нормативные правовые акты</b> .....	245
<b>Список дополнительной литературы</b> .....	247
<b>Деловая игра к разделу 4.1 «Разработка проекта лесовосстановления и порядок приемки работ в условиях аренды лесного участка»</b> .....	247
<b>Список сокращений</b> .....	249

## ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие «Правоприменение и управление в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» является результатом реализации образовательной компоненты Российского странового плана Программы ФЛЕГ II «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе стран восточного направления действия Европейского инструмента и партнерства-2».

Включение образовательной компоненты в страновой план реализации программы в России на двух ее этапах обусловлено приоритетом укрепления кадровой политики в решении стратегических задач и управления развитием лесного сектора на интенсивной основе. При этом речь идет о развитии и модернизации лесного образования в сочетании его разных видов и форм, ориентированного на подготовку, переподготовку и повышение квалификации руководителей и специалистов для всех отраслей лесного сектора.

На первом этапе реализации Программы было принято решение укрепить кадровый потенциал органов управления лесным хозяйством и частного лесного бизнеса путем совершенствования дополнительного лесного образования. Для этой цели было подготовлено и издано учебное пособие «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации», получившее рекомендации УМО по образованию в области лесного дела в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлениям бакалавриата и магистратуры для группы 250000 «Воспроизводство и переработка лесных ресурсов». Данное учебное пособие впервые в практике издания учебной литературы для специальностей и направлений группы 250000 построено на основе модульного принципа, что позволяет использовать отдельные разделы (модули) для подготовки и реализации образовательных программ в учреждениях дополнительного, высшего и среднего профессионального образования. В учебном пособии были представлены следующие модули:

1. Законодательное, нормативное и организационное обеспечение мероприятий по пресечению незаконной рубки и оборота нелегально заготовленной древесины.
2. Организация и ведение федерального государственного лесного надзора.
3. Учет заготовленной древесины при разных формах использования лесов.
4. Лесная сертификация и независимое подтверждение легальности лесной продукции – инструменты рыночного стимулирования легального использования лесов.
5. Работа с гражданским обществом для совершенствования правоприменения в лесном секторе.
6. Коррупционные риски, обусловленные лесным законодательством: экономические, экологические и социальные последствия.

Это пособие получило широкое признание не только при удовлетворении потребностей дополнительного лесного образования, но и при подготовке высококвалифицированных кадров через систему высшего профессионального образования (бакалавриат и магистратуру).

Однако учебные модули, включенные в данное пособие, не могли в полной мере обеспечить получение выпускниками учреждений высшего профессионального образования тех знаний и навыков, которые необходимы для устойчивого лесопользования и перевода лесного хозяйства на интенсивные формы и методы развития. Анализ существующего кадрового состава органов государственного управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации в сфере лесных отношений выявил необходимость усиления профессиональной подготовки выпускников бакалавриата и магистратуры по направлению «Лесное дело». Это определило содержание данного учебного пособия, подготовленного на втором этапе реализации программы ФЛЕГ II консультантами Всемирного банка при экспертном участии представителей высших учебных заведений лесного профиля, а также специалистов-практиков и работодателей в сфере лесного хозяйства.

Представленное учебное пособие состоит из четырех модулей, которые в совокупности представляют выпускникам высших учебных заведений тот объем знаний и навыков, который позволит им трудоустроиться в органах управления лесным хозяйством, выполнять на профессиональной основе государственные функции и предоставлять государственные услуги в системе лесопользования и правоприменения.

Модуль 1. Управление и правоприменение в сфере использования лесов.

Модуль 2. Управление и правоприменение в сфере защиты лесов.

Модуль 3. Управление и правоприменение в сфере охраны лесов от пожаров.

Модуль 4. Управление и правоприменение в сфере воспроизводства лесов.

Каждый модуль включает следующие материалы:

✓ законодательное и нормативное обеспечение осуществления той управленческой деятельности, которая содержится в названии модуля;

✓ набор административных действий, позволяющих принимать управленческие решения;

✓ процедуры принятия управленческих решений с оценкой экономических, социальных и экологических результатов.

При подготовке учебных модулей решался вопрос, для какого направления бакалавриата их надо разрабатывать: прикладного, когда выпускниками университетов станут практико-ориентированные бакалавры, или академического, когда бакалавриат рассматривается лишь в качестве первого этапа для последующего обучения в магистратуре. С учетом специфики объекта управления – земель лесного фонда – и той деятельности, которую осуществляют работники органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации (прежде всего лесничеств) было признано, что главной задачей подготовки бакалавров и магистров является получение ими профессиональной квалификации, что достигается, когда учебные модули созданы на базе практико-ориентированных образовательных программ.

Разработанные учебные модули обеспечивают высокую эффективность их практического применения при сетевых формах организации учебного процесса. Условия для реализации сетевых форм образования созданы статьей 25 Федерального закона «Об образовании», где главной задачей сетевой формы обучения признано обеспечение возможности освоения образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность. При этом наиболее эффективные условия для организации сетевых форм организации образовательных программ создаются при взаимодействии высшего и дополнительного лесного образования, когда первое обеспечивает получение фундаментальных знаний, а второе – получение профессиональных квалификаций.

Данное учебное пособие рекомендуется к использованию не только в учебных целях при подготовке бакалавров и магистров для системы государственного управления лесами, его можно использовать как информационную базу для сертификации знаний и навыков при аккредитации руководителей и специалистов, исполняющих государственные функции и предоставляющих государственные услуги. Профессиональная аккредитация, обеспеченная соответствующей информационной базой, будет содействовать проведению эффективной кадровой политики в области государственного управления лесами через постоянный контроль за поддержанием руководителями и специалистами требуемой профессиональной компетенции, что приобретает особое значение в условиях, когда основные полномочия в сфере лесных отношений исполняют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а ответственность за состояние лесов несет их собственник – Российская Федерация.

Много полезного для практической деятельности найдут в нем руководители и специалисты органов управления лесным хозяйством на федеральном и региональном уровнях, принимающие управленческие решения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Не будет безразличным к материалам учебного пособия и частный бизнес, для которого все управленческие решения в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов должны быть понятны и предсказуемы.

*Введение и разделы 1.2, 1.3, 1.8 модуля 1 подготовлены профессором, доктором экономических наук **А. П. Петровым**, разделы 1.1, 1.2, 1.4–1.7, 1.9–1.14 модуля 1 – **Н. В. Ловцовой**; модуль 2 – **А. Н. Бобринским**; модуль 3 – кандидатом сельскохозяйственных наук **Н. А. Кошуновым**, **М. А. Вороновым**; модуль 4 – кандидатом сельскохозяйственных наук **Н. Е. Проказиным**. Общее научное редактирование – **А. П. Петров**. Координация работ по подготовке учебного пособия осуществлялась **Ж. Е. Герасимовой**.*

*Коллектив авторов выражает благодарность сотрудникам Представительства Всемирного банка в Российской Федерации **М. И. Сметаниной**, **В. И. Немовой** за сотрудничество и поддержку в реализации данного проекта в рамках Программы ФЛЕГ II (ЕИСП Восток) «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе стран Восточного региона действия Европейского инструмента добрососедства и партнерства-2» и России.*

# МОДУЛЬ 1.

## УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

Использование лесов – это любая разрешенная в лесах деятельность граждан и юридических лиц, которая осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов (статья 24 Лесного кодекса РФ).

Использование лесов осуществляется в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Лесным кодексом РФ предусматривается 16 видов использования лесов.

Россия является страной, где одной из ключевых проблем является нелегальный оборот древесины. Этот факт способствовал принятию Российской Федерацией обязательств по вовлечению в управление лесами механизмов и инструментов, сокращающих незаконные рубки. Именно поэтому при рассмотрении вопросов правоприменения и управления в сфере использования лесов в модуле 1 рассматривается только один из ее видов – заготовка древесины.

### 1.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

Основным законом, регулирующим лесные отношения, является Лесной кодекс РФ (Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ).

Использование лесов, как один из основных правовых институтов лесного законодательства, базируется на принципах, провозглашенных в статье 1 Лесного кодекса РФ:

- ✓ использование лесов осуществляется с учетом их глобального экологического значения, длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

- ✓ обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

- ✓ использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

- ✓ платность использования лесов.

Принципы лесного законодательства играют огромную роль, в том числе, и в разрешении судебных споров. Когда при разрешении спора отсутствует конкретная норма права для разрешения того или иного спора, суды исходят из принципов законодательства. Так, если арендатор по каким-либо причинам не заготовил ни 1 м<sup>3</sup> древесины (а по договору аренды указан большой объем заготовки) и на этом основании требует освободить его от арендной платы за период, указанный в договоре, то суд исходит из принципа платности использования лесов и выносит решение об уплате арендной платы независимо от объема заготовки.

Лесное законодательство регулирует лесные отношения. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ и другими федеральными законами. Иными словами, приоритет установлен для Лесного кодекса РФ. И только в случае если в Лесном кодексе РФ отсутствует та или иная норма, дополнительно применяется гражданское или земельное законодательство. Например, вопросы заключения, изменения и расторжения договора аренды лесного участка дополнительно регулируются нормами Гражданского кодекса РФ, а передача лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование – нормами Земельного кодекса РФ.

В соответствии со статьей 29 Лесного кодекса РФ заготовка древесины представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную

с рубкой лесных насаждений, их трелёвкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины. Для заготовки древесины предоставляются, прежде всего, погибшие, поврежденные и перестойные лесные насаждения. При этом запрещается заготовка древесины в объеме, превышающем расчетную лесосеку (допустимый объем изъятия древесины), а также с нарушением возрастов рубок.

Одним из наиболее значимых подзаконных актов в сфере использования лесов с целью заготовки древесины являются Правила заготовки древесины, утвержденные приказом Рослесхоза от 01.08.2011 № 337, в которых установлены:

- ✓ требования по отводу и таксации лесосек;
- ✓ формы рубок лесных насаждений и их применение;
- ✓ требования к организации и проведению работ по заготовке древесины.

Другим важным подзаконным актом является Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, утвержденный приказом Рослесхоза от 26.07.2011 № 319. В данном документе приводится перечень случаев, когда договор аренды лесного участка заключается по результатам проведения аукциона и без проведения аукциона, а также прилагается форма примерного договора аренды лесного участка.

Аналогичный подзаконный акт, утвержденный приказом Рослесхоза от 26.07.2011 № 318, устанавливает Порядок подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и форму примерного договора купли-продажи лесных насаждений.

Основные подзаконные акты в области государственного управления в сфере использования лесов:

1. Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации, состав лесного плана субъекта Российской Федерации и порядок его подготовки, утвержденные приказом Рослесхоза от 05.10.2011 № 423.

2. Состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки их действия и порядок внесения в них изменений, утвержденные приказом Рослесхоза от 04.04.2012 № 126.

3. Проект освоения лесов и порядок его разработки, утвержденные приказом Рослесхоза от 29.02.2012 № 69.

4. Перечень, формы и порядок подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 11.11.2013 № 496.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации также могут издавать нормативные правовые акты в области использования лесов в пределах своих полномочий, например:

- ✓ утверждать порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд (пункт 5 статьи 30 Лесного кодекса РФ);
- ✓ устанавливать ставки платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (пункт 4 статьи 76 Лесного кодекса РФ);
- ✓ предусматривать своим законом исключительные случаи по осуществлению заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков (пункт 4.1 статьи 32 Лесного кодекса РФ).

## 1.2.

### ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСОВ КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО СЕКТОРА

В условиях централизованно планируемой «советской» экономики объемы заготовки древесины и темпы их роста рассматривались в качестве основного критерия эффективности работы лесного комплекса. Максимальные объемы заготовки древесины в бывшем СССР были достигнуты в начале 1980-х гг. (так, в 1980 г. они составили 430 млн м<sup>3</sup>). При существовавшей в те годы неэффективной структуре ее потребления внутри страны это позволяло не только удовлетворять потребности народного хозяйства в древесине, но и обеспечивать поступление валютных доходов от экспорта лесопродукции.

Стремление использовать заготовленную древесину комплексно, на базе глубокой переработки оказалось нереализованным, несмотря на целый ряд принятых широкомасштабных про-

грамм по перебазированию лесной промышленности в многолесные районы Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Свидетельством не получивших практической реализации планов стало появление в качестве стратегических ориентиров развития отраслей лесной промышленности таких понятий, как лесной комплекс и глубокая переработка древесины, не подлежащих какой-либо количественной оценке, а следовательно, и возможности планировать и контролировать эффективность использования древесных ресурсов.

За годы советской власти лесной сектор России не стал комплексом, в котором развитие отдельных отраслей было сбалансировано по объемам производства и размещению, а все заготовленные древесные ресурсы использовались бы эффективно, не нанося при этом вреда окружающей природной среде.

Негативное влияние на развитие отраслей лесного сектора оказал и переход от централизованно планируемой экономики к рыночным отношениям.

Лесной сектор в 1990-х гг. вплоть до 1999 г. находился в тяжелейшем структурном и финансовом кризисе, следствием которого стало драматическое падение объемов производства во всех отраслях. Основными причинами падения объемов производств стали:

- ❖ не востребованность лесной продукции на внутреннем рынке вследствие сокращения доходов населения, формирующих покупательский спрос;
- ❖ потеря экспортных рынков при демонопользации внешней торговли;
- ❖ разрушение хозяйственных связей между поставщиками и потребителями продукции, которые ранее устанавливались директивным планированием и фондируемым распределением материальных ресурсов.

В такой экономической ситуации разработка перспективных планов развития отраслей лесного комплекса не имела никакого смысла и практического значения.

Возможности государства управлять лесным сектором, в том числе и через механизм планирования, сократились из-за проведенной в начале 1990-х гг. приватизации почти всех предприятий в отраслях лесной промышленности.

Дефолт национальной финансовой системы в 1998 г. создал благоприятные условия для развития отраслей лесного сектора, имеющих экспортную ориентацию. С этого времени, вплоть

до финансового кризиса 2008–2010 гг., для всех отраслей лесного сектора были характерны сравнительно высокие темпы роста объемов производства, соразмерные с темпами роста валового внутреннего продукта.

Перед лесной промышленностью открылись возможности для перехода на прогнозируемый путь развития с определением целей, приоритетов и управленческих решений, превращая отрасль в высокодоходный сектор экономики. Именно эти обстоятельства инициировали процесс подготовки и утверждения документа стратегического планирования – Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, в которой:

- ✓ определены приоритетные направления развития лесного комплекса в части заготовки и переработки древесного сырья и пути их реализации;
- ✓ разработана концептуальная основа развития государственно-частного партнерства в лесном комплексе;
- ✓ предложены меры по согласованию действий органов исполнительной и законодательной власти различных уровней по основным направлениям развития лесного комплекса в долгосрочной перспективе;
- ✓ предложена в качестве меры государственной поддержки разработка приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и развития лесопереработки.

Стратегия была подготовлена с учетом задач, определенных Президентом Российской Федерации, и приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, призванных обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста, включая:

- ✓ устранение структурных ограничений экономического роста;
- ✓ содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, укрепление их позиций на внутреннем и внешнем рынках;
- ✓ социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации.

Разработчиками Стратегии был применен сценарный подход к установлению долгосрочных трендов развития лесного комплекса. При выборе сценариев развития лесного комплекса рассмотрено 2 альтернативных варианта развития: инерционный и инновационный.

1. **Инерционный сценарий**, базирующийся на сохранении тенденций в социально-экономических условиях развития лесного комплекса, в

том числе лесного хозяйства. Развитие лесного комплекса по данному сценарию было обусловлено следующими явлениями и процессами:

- ✓ неспособностью лесного комплекса к функционированию в режиме интенсивного расширенного воспроизводства;
- ✓ превращением комплекса в поставщика на мировой рынок лесобумажной продукции с низкой степенью передела и усилением импортной зависимости по большой группе лесобумажных товаров;
- ✓ снижением конкурентоспособности отечественной лесобумажной продукции;
- ✓ снижением уровня жизни населения, связанного трудовыми и другими отношениями с функционированием лесного комплекса.

2. **Инновационный сценарий** предусматривал целевые меры государственной поддержки лесного комплекса в дополнение к ранее принятым механизмам, закрепленным в действующем законодательстве.

По данному сценарию предусматривались коренные изменения в структуре лесопромышленного производства за счет приоритетного развития целлюлозно-бумажной промышленности путем создания крупных лесопромышленных комплексов (центров роста), где ведущим звеном являются производства целлюлозы, бумаги и картона. В состав таких комплексов планировалось включить лесопильно-деревообрабатывающие, фанерные, плитные производства, а также заготовку древесины и лесное хозяйство.

Одним из приоритетов данного сценария было полномасштабное развитие деревянного малоэтажного домостроения и необходимых для этого конструктивных материалов на основе древесины, отвечающее задачам, поставленным Правительством Российской Федерации по решению жилищной проблемы.

Однако в Стратегии отсутствовали факторы, которые обеспечивали бы переход от инерционного сценария развития лесного комплекса к инновационному. Одним из таких факторов является государственная поддержка стимулирования спроса на лесопroduкцию на внутреннем рынке, что позволяет снизить зависимость показателей развития лесного комплекса от состояния экспортных рынков лесной продукции. Финансовый кризис 2008–2010 гг. наглядно показал негативное влияние этого фактора на динамику объемов производства во всех отраслях лесного комплекса – за 2 года валовый внутренний продукт снизился на 25 %.

Значительные коррективы в Стратегию развития лесного комплекса были внесены разработчиками проекта «Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года», который был подготовлен в 2012 г. независимыми российскими экспертами по инициативе и при финансовой и методической поддержке ФАО ООН (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций).

При разработке проекта ФАО было установлено, что оценка спроса на лесопroduкцию на внутреннем и внешнем рынках в совокупности с мерами, стимулирующими его, должны стать главными ориентирами при стратегическом планировании развития лесного сектора. На практике это означало перейти к планированию объемов заготовки древесины на основе рыночного спроса на лесопroduкцию вместо ранее применявшихся методов определения этого объема по величине расчетной лесосеки.

Показатели развития лесного сектора Российской Федерации были установлены по трем вариантам:

**Инерционный** – развитие лесного сектора осуществляется при сохранении существующих трендов в сфере производства и потребления лесопroduкции. При этом отсутствует мотивация для интенсивных инноваций, меры государственной поддержки ограничены.

**Инновационный** – развитие лесного сектора обеспечено высокими темпами развития всей экономики на инновационной основе. При этом меры лесной политики и новое лесное законодательство стимулируют высокие темпы роста инвестиций в строительство новых предприятий и модернизацию существующих; высокими темпами растет потребление лесной продукции на внутреннем рынке; реализуются инновационные технологии в сфере переработки сырья, включая биотехнологии. Лесное хозяйство становится интенсивным, увеличивается продуктивность лесов и их роль в природоохранных мероприятиях.

**Переходный (умеренный)** – обеспечивающий в течение 10–15 лет переход от инерционного к инновационному сценарию. При этом переход на инновационное развитие потребует создания новых инструментов, позволяющих принимать долгосрочные решения по обеспечению политической стабильности в обществе и устойчивому развитию национальной экономики, улучшению качества жизни населения, укреплению национальной обороны, государствен-

ной и общественной безопасности, повышению конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

Весь комплекс вопросов, который должен определять государственное стратегическое планирование, установлен Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данный закон установил:

- ❖ Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования.

- ❖ Систему стратегического планирования, включающую:

- ✓ принципы и задачи;
- ✓ участников и их полномочия;
- ✓ документы;
- ✓ процедуры регистрации документов и их общественного обсуждения;
- ✓ информационное обеспечение.

- ❖ Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне, включающие:

- ✓ ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- ✓ Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации;
- ✓ документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- ✓ отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации.

- ❖ Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне.

- ❖ Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне с включением в них государственных программ Российской Федерации.

- ❖ Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на уровне субъекта Российской Федерации.

- ❖ Стратегическое планирование на уровне муниципального образования.

- ❖ Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Долгосрочное планирование использования лесов исходя из представленного содержания Фе-

дерального закона № 172-ФЗ должно найти свое отражение в отраслевых стратегиях развития отдельных отраслей и секторов.

Стратегия развития лесного сектора, в которой использование лесов должно занять приоритетное место, должна разрабатываться с учетом:

- ❖ требований к отраслевым стратегиям, установленным статьей 19 Федерального закона № 172-ФЗ,

- ❖ механизмов реализации государственной политики при решении задач интенсификации использования и воспроизводства лесов, предложенных Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 174. Эти механизмы включают:

- ✓ развитие форм предоставления лесов в пользование, обеспечение реализации нормы преимущественного права заключения договора аренды на новый срок с ответственными лесопользователями;

- ✓ совершенствование принципов разделения лесов по целевому назначению, их правового режима и особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства;

- ✓ разработка новых лесохозяйственных и природоохранных нормативов с учетом специфики лесных районов и при условии сохранения экологически ценных лесов;

- ✓ содействие многоцелевому использованию лесов, включая заготовку недревесных лесных ресурсов, а также развитие экотуризма и народных промыслов, связанных с лесом;

- ✓ переход к определению расчетной лесосеки с учетом экономической доступности лесов и их деления по целевому назначению, а также уровня развития транспортной инфраструктуры, товарной и породно-возрастной структуры насаждений;

- ✓ увеличение объемов древесины, заготавливаемой выборочными рубками в лесных насаждениях, когда это обосновано с лесоводственной точки зрения, а также усиление контроля их соблюдения;

- ✓ обеспечение своевременной постановки на кадастровый учет лесных участков;

- ✓ развитие на основе государственно-частного партнерства транспортной, производственно-энергетической и социальной инфраструктуры;

✓ разработка и внедрение новых стимулирующих механизмов использования лесов, в том числе целевых хозяйств, обеспечивающих эффективное ведение лесного хозяйства и конкурентоспособность лесного сектора экономики, прежде всего для поддержки проектов по глубокой переработке древесины;

✓ разработка и создание стимулирующих условий для малого и среднего предпринимательства и фермерства при использовании лесов.

В Основах государственной политики впервые в качестве приоритетной задачи признано развитие внутреннего рынка лесобумажной продукции, включая стимулирование производства потребительских товаров и формирование рынка экосистемных услуг в области лесов. Для решения данной задачи предусмотрены следующие меры:

❖ поддержка использования на внутреннем рынке продукции из древесины для строительных нужд, деревянного домостроения, мебельных предприятий, предприятий по производству биотоплива, целлюлозно-бумажных изделий, а также стимулирование государственных закупок этой продукции;

❖ стимулирование создания производств, осуществляющих переработку отходов производства, низкокачественной и малоценной древесины (пеллетные производства, предприятия промышленной и коммунальной биоэнергетики и др.);

❖ стимулирование производства высококачественных потребительских товаров, содействие формированию рынка экологической лесной продукции, природоохранных и иных экосистемных услуг в области лесов, развития «зеленой» экономики и биоэнергетики;

❖ создание условий для развития различных систем добровольного подтверждения легальности происхождения древесины и устойчивого лесопользования.

Чтобы эти механизмы были приведены в действие, они должны стать политической и экономической основой разработки долгосрочной федеральной программы развития лесного сектора и территориальных программ в границах субъектов Российской Федерации.

Очередной экономический и финансовый кризис, который начался в 2014 г., с одной стороны, создает благоприятные условия для развития производств с экспортной ориентацией, а с другой стороны, оказывает негативное влияние на состояние внутреннего рынка потребления лесо-

продукции из-за снижающейся покупательной способности населения.

В условиях наступившего кризиса у лесного сектора появляется возможность осуществить долговременные мероприятия по импортозамещению лесной продукции, проведя соответствующие структурные и экономические реформы.

### 1.3. УПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЛЕСОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Смена политической и экономической системы в начале 1990-х гг. остро поставила вопрос об институциональных реформах в лесном секторе, отвечающих требованиям рыночных отношений.

Непродуманная, проведенная ускоренными темпами приватизация всех отраслей и производств лесной промышленности не предоставила возможности большого выбора вариантов для принятия последующих законодательных решений в сфере организации использования лесов, учитывающих зарубежный опыт, на изучение которого просто не было времени, а возможно, и желания.

Приватизированная лесная промышленность нуждалась в поставках древесного сырья, которые можно было организовать двумя способами:

✓ проведением приватизации земель лесного фонда, предоставляемых предприятиям во времена советской экономики для заготовки древесины, в статусе закрепленных сырьевых баз;

✓ предоставлением земель лесного фонда на долгосрочное и краткосрочное пользование на основе договоров между органами государственной власти и предприятиями частного бизнеса.

Первый вариант не был реализован по политическим соображениям со ссылкой на общественное мнение, в основе которого лежит негативное отношение большинства населения России к частной собственности на природные блага, к числу которых относится лес.

При проведении приватизации лесной промышленности не был реализован еще один возможный вариант, при котором государство могло бы оставить в своей собственности предприятия по заготовке древесины и ведению лесного

хозяйства, поставляющие на рынок круглые лесоматериалы. Этот вариант реализован в Республике Беларусь, где государство регулирует рынок круглого леса, в отличие от Российской Федерации, где объектом регулирования является рынок древесины на корню.

Государственные предприятия эффективно осуществляют использование лесов и ведение лесного хозяйства практически во всех европейских странах, успешно конкурируя с частными лесовладельцами (юридическими и физическими лицами).

В Российской Федерации формой организации использования лесов было выбрано государственно-частное партнерство, получившее правовой статус «аренда лесов».

Механизм аренды лесов был введен Основами лесного законодательства Российской Федерации (1993) без учета опыта управления лесами, находящимися в государственной собственности, в других странах, где государство и частный бизнес длительное время взаимодействуют в лесном секторе на договорной основе. К таким странам относятся США, Канада и Новая Зеландия (бореальные и умеренные леса), а также страны Латинской Америки, Африки и Юго-Восточной Азии (тропические леса).

Опыт каждой из стран в управлении лесами уникален, его определяют политическая и экономическая системы, лесоресурсный потенциал, место страны в международной торговле лесопродукцией, отношение органов власти и населения к вопросам экологии и охраны природы.

С точки зрения изучения зарубежного опыта в области институциональной организации лесного сектора (с учетом сохранения в Российской Федерации монополии государственной собственности на лес) определенный интерес вызывают 2 формы организации использования лесов:

1. Государственно-частное партнерство, которое представлено опытом провинции Британская Колумбия (Канада). Изучение опыта развития экономических отношений в сфере использования лесов в провинции Британская Колумбия может оказать пользу при создании механизмов, реализующих федеральные законы по учету древесины и конкурсному отбору арендаторов лесных участков.

2. Использование лесов государственными предприятиями, представленное опытом европейских стран. Изложенный опыт может быть полезен при формировании позиции лесного законодательства России по отношению к ведению

лесного хозяйства на землях, не переданных в аренду.

### 1.3.1. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ПРОВИНЦИЯ БРИТАНСКАЯ КОЛУМБИЯ (КАНАДА)

У Российской Федерации и Канады есть много общего в условиях развития лесного сектора. Обе страны располагают огромными по площади и запасам древесины бореальными лесами, имеющими не только экономическую, но и с каждым годом все возрастающую экологическую природоохранную ценность. Кроме того, и в России, и в Канаде:

- ❖ лесная промышленность является пионерным сектором экономики в плане освоения необжитых северных территорий с суровым климатом;

- ❖ лесной сектор вынужден конкурировать по экономическим приоритетам своего развития с добычей нефти, газа и других природных ресурсов;

- ❖ объективно существуют проблемы, затрагивающие при хозяйственном освоении лесных территорий интересы коренных народов.

Обе страны признали в качестве политической основы для развития своих лесных секторов приоритет государственной собственности на лесные земли. Российской Федерации это признание досталось в наследство от Советского Союза, где все природные ресурсы находились в общенародной собственности. В Канаде – стране с федеративным (а точнее, конфедеративным) политическим устройством – преимущественные права собственника лесных земель государство получило благодаря волеизъявлению народа путем проведения референдумов.

На этом и заканчивается сходство лесных политик двух стран. Дальше начинаются различия в механизмах реализации прав государственной собственности на лесные земли.

В Канаде конституционный акт 1982 г. передал все природные ресурсы страны (за небольшим исключением) под юрисдикцию или в собственность провинций. На практике это означает, что права собственности на лесные земли устанавливаются и реализуются, в основном, через законодательство провинций.

Федеральное правительство Канады имеет под своей юрисдикцией только около 10 % продуктивных лесных земель, включая леса двух федеральных территорий на севере, национальные

парки, территории, контролируемые управлением национальной безопасности, индейские резервации.

Полномочия федерального правительства Канады в сфере лесных отношений ограничены только решением вопросов, относящихся ко всей территории страны:

- ✓ принятие законодательных актов по рыболовству, охране природы, сохранению редких видов деревьев и растений, взаимодействию с коренным населением, защитой лесов от вредителей;
- ✓ международные торговые соглашения;
- ✓ поддержка инноваций, науки и развития;
- ✓ управление объектами федеральной инфраструктуры;
- ✓ финансовая политика, иммиграционная политика, вопросы безопасности.

Все остальные законодательные, распорядительные и контрольно-надзорные функции в области государственного и хозяйственного управления лесами принадлежат органам государственной власти провинций.

В провинции Британская Колумбия органом исполнительной власти в сфере лесных отношений является Министерство лесов, земель и природопользования, имеющее в своем подчинении 8 региональных администраций, в состав которых входит 57 лесных районов. Общая численность работающих в этих структурах в 2013 г. составляла 4 633 чел., включая сезонных работников, привлекаемых на борьбу с лесными пожарами.

Канада относится к странам с высокоразвитой рыночной экономикой. Лесной сектор Канады насчитывает 100-летнюю историю развития в системе государственно-частного партнерства, основанного на договорных отношениях. Эти договоры получили название «лицензионные соглашения», а само партнерство государства с бизнесом представляет собой систему владений лесом (Timbertenures). В определении данных партнерских отношений отсутствует термин «leasing», или «аренда» (в переводе на русский язык), а также термин «concession», или «концессия» (в переводе на русский язык).

*Однако по своему содержанию лицензионные соглашения значительно ближе к концессиям, так как основной объем заготовки древесины осуществляется на базе соглашений, объектом которых является лесная площадь, а формой доступа – конкурс с обязательным представлением инвестиционной программы.*

Создание конкурентной среды на рынке предложения древесных ресурсов обеспечивает многообразием форм лицензионных соглашений, учитывающих специфические интересы лицензиатов (юридических и физических лиц):

- ✓ условия поставок круглого леса;
- ✓ срок действия договоров;
- ✓ порядок их продления;
- ✓ степень и форма участия в создании лесной инфраструктуры;
- ✓ форма доступа к получению лицензий (конкурсы, аукционы).

*При этом тенденцией последнего десятилетия является не унификация форм лицензионных соглашений, а наоборот, их разнообразие.*

В настоящее время в провинции Британская Колумбия реализуется 14 видов лицензионных соглашений, предоставляющих права на заготовку древесины в государственных лесах.

Содержание лицензионных соглашений определяют следующие параметры:

1. **Срок действия.** Как правило, для возобновляемых лицензий начальный срок составляет 20 лет, с возможностью продления на 5 лет через каждые 5 лет.
2. **Объект соглашения.** Объектами являются:
  - ✓ либо *площадь* – для лицензий, базирующихся на площади лесных земель,
  - ✓ либо *территория*, с которой осуществляется поставка древесины, для лицензий, базирующихся на объемах заготовленной древесины.
3. **Объем древесины**, который может быть заготовлен, и способы ее замера.
4. **Возможность возобновлять лицензионное соглашение.** Исходя из данного положения лицензии подразделяются на возобновляемые и невозобновляемые.
5. **Требование вносить попенную плату и возмещать причиненный ущерб.**

По состоянию на 2013 г. в провинции действовало 3 215 лицензионных соглашений различных видов.

*Права на заключение долгосрочных лицензионных соглашений с начальным периодом от 20 лет приобретаются бизнесом исключительно через участие в конкурсных процедурах. Инструментом конкурсного отбора являются лесные планы будущих лицензиатов, содержащиеся в обязательном порядке инвестиционную программу с обязательствами выполнять лесохозяйственные работы и строить лесные дороги.*

Использование аукционов в качестве формы доступа бизнеса к заготовке древесных ресурсов выбрано законодательством для установления по их результатам ставок попенной платы. Речь идет об объемах продаж ресурсов на аукционах и их размещении по территории провинции, чтобы выбранные объекты достаточно полно отражали все разнообразие условий освоения древесных ресурсов.

Продажа древесины на аукционах в провинции осуществляется независимой государственной организацией «BC Timber Sales», не входящей в систему органов государственной власти в сфере лесных отношений.

Многообразие параметров в содержании лицензионных соглашений максимально удовлетворяет запросы лицензиатов, что создает высококонкурентную среду на рынке предложения древесных ресурсов.

С этих позиций меры, предпринимаемые Российской Федерацией по внесению в лесное законодательство изменений, предусматривающих введение типовой формы договора аренды лесного участка, выглядят прямой противоположностью той политике, которую проводит провинция Британская Колумбия, реформируя систему государственно-частного партнерства.

Объектом такого реформирования, наряду с установлением параметров лицензионных соглашений, является постоянное перераспределение прав и обязанностей между сторонами (органом государственной власти и лицензиатами). Закономерностью данного процесса является постепенный уход государства от выполнения им как хозяйственных, так и государственных функций с передачей их на исполнение юридическим и физическим лицам, которые получают права на заготовку древесины.

Права и обязанности государства и частного бизнеса в сфере государственного и хозяйственного управления лесами на различных этапах развития лесного сектора в провинции Британская Колумбия в течение 100-летнего периода распределялись по-разному:

**Этап 1. Пионерное освоение лесных ресурсов (до 1912 г.).** К этому периоду относится создание отрасли лесная промышленность и лесной инфраструктуры в необжитых районах, государство получает доход от использования лесов.

**Этап 2. Развитие ресурсов (1912–1947 гг.).** На этом этапе лицензионные соглашения становятся основной формой организации использования лесов, государство рассматривает заготов-

ку древесины и ее переработку в качестве основного поступления доходов в бюджет провинции.

**Этап 3. Устойчивое лесопользование (1948–1976 гг.).** В этот период объемы заготовки древесины стабилизируются, приоритетное развитие получает целлюлозно-бумажная промышленность, осуществляется переход на лицензионные соглашения с ответственностью лицензиатов за ведение лесного хозяйства и создание лесной инфраструктуры.

**Этап 4. Интегрированное устойчивое лесопользование (1976 г. – по настоящее время).** На этом этапе произошла стабилизация объемов и структуры лесопромышленного производства. Приоритетными направлениями становятся сохранение биоразнообразия и следование природоохранным стандартам при использовании и воспроизводстве лесных ресурсов; разрабатываются новые формы лицензионных соглашений для привлечения малого бизнеса и муниципалитетов.

Ответственность государства и частного бизнеса в системе государственно-частного партнерства в лесном секторе по этапам приведена в табл. 1.1.

Поэтапное развитие лесного сектора в системе государственно-частного партнерства (см. табл. 1.1) сопровождалось постоянным изменением лесного законодательства провинции.

Каким же путем был осуществлен переход к ответственности частного бизнеса (лицензиатов) за ведение лесного хозяйства и создание лесной инфраструктуры? На 1-м и 2-м этапах развития лесного сектора данные виды деятельности выполняло государство. На 3-м этапе (с 1947 по 1976 г.) ведение лесного хозяйства и создание лесной инфраструктуры осуществляли держатели тех лицензий, где объектом соглашения являются лесные земли. И в этот период государство принимало и оплачивало результаты лесохозяйственных работ и созданные объекты лесной инфраструктуры по установленным в соглашениях процедурам и ценам. Переходный период понадобился для того, чтобы бизнес приобрел соответствующую практику для выполнения лесохозяйственных работ, обеспеченную экономическими стимулами.

Чтобы такая практика стала эффективной, держатели лицензий были вынуждены создать соответствующие материальную базу и кадровое обеспечение для выполнения новых видов работ, которые отсутствовали в их деятельности на предыдущих этапах.

Таблица 1.1.

Ответственность государства и частного бизнеса в системе государственно-частного партнерства в лесном секторе провинции Британская Колумбия (Канада)

Вид деятельности	Ответственность государства				Ответственность частного бизнеса			
	Этап 1. До 1912 г.	Этап 2. 1912–1947 гг.	Этап 3. 1947–1976 гг.	Этап 4. 1976 г. – настоящее время	Этап 1. До 1912 г.	Этап 2. 1912–1947 гг.	Этап 3. 1947–1976 гг.	Этап 4. 1976 г. – настоящее время
Планирование доступа к лесным ресурсам	+	+	0	0	0	0	+	+
Заготовка древесины	0	0	0	0	+	+	+	+
Строительство лесовозных дорог (веток, усов)	0	0	0	0	+	+	+	+
Восстановление и выращивание леса	+	+	0	0	0	0	+	+
Уход за лесом	+	+	0	0	0	0	+	+
Создание и развитие инфраструктуры, обеспечивающей доступ к лесам	+	+	0	0	0	0	+	+
Финансирование расходов по развитию инфраструктуры	+	+	+	0	0	0	0	+
Финансирование расходов на лесовосстановление и лесовыращивание, а также уход за лесом	+	+	+	0	0	0	0	+
Разработка природоохранных стандартов	+	+	+	+	0	0	0	0

*В настоящее время затраты держателей лицензий на выполнение лесохозяйственных работ и создание объектов лесной инфраструктуры учитываются при установлении размеров попенной платы, что имеет большое значение при формировании экономических отношений.*

Подходы к решению данного вопроса в провинции Британская Колумбия изменялись в зависимости от институциональной организации использования лесов в системе лицензионных соглашений.

В периоды пионерного освоения и развития ресурсов, вплоть до начала 1960-х гг., попенная плата была налоговым платежом и определялась по формуле:

$$P = P_0 \left( 1 + \frac{K}{100} \right), \quad 1.1$$

где:

$P$  – ставка попенной платы в расчете на  $1 \text{ м}^3$  древесины в зависимости от породы и размерно-качественных характеристик;

$P_0$  – базовая ставка, утвержденная правительством провинции;

$K$  – размер аукционного бонуса, %.

Такой подход отличался простотой в применении и был выгоден бизнесу. Но при этом возникли трудности в прогнозировании дохода, по-

ступавшего в бюджетную систему, из-за возможности сговора участников аукционов, результатом чего стало приближение аукционного бонуса к нулевому значению.

Для повышения дохода от использования лесов в условиях, когда лицензиатами стали крупные интегрированные компании, осуществляющие и лесозаготовку, и переработку древесины, правительством провинции в течение 1960–1980-х гг. был реализован новый подход к установлению попенной платы. Этот подход базировался на определении остаточной стоимости (в понимании российской экономической науки остаточная стоимость является аналогом лесной ренты) исходя из потребления древесины в отраслях, производящих конечную продукцию (бумага, картон, фанера, плиты и др.).

Плата в размере остаточной стоимости определялась по формуле:

$$P = (Z - C - r) \frac{1}{m}, \quad 1.2$$

где:

$Z$  – цена единицы конечной продукции на внутреннем и экспортном рынках;

$C$  – текущие затраты на производство продукции по всем переделам работ, включая заготовку круглых лесоматериалов, транспорт и переработку;

$m$  – расход древесины на единицу конечной продукции;

$r$  – нормативная прибыль, устанавливаемая в процентном отношении к основному капиталу, когда:

$$r = i_n K \quad 1.3$$

где:

$i_n$  – нормативный процент рентабельности (принимался 10–15 %);

$K$  – капитальные вложения на единицу продукции.

Общий доход от использования древесных ресурсов определялся по формуле:

$$R = \sum_1^m V_i P_i, \quad 1.4$$

где:

$R$  – доход провинции от взимания попенной платы;

$1 \dots m$  – направления использования древесины;

$P_i$  – попенная плата за  $1 \text{ м}^3$  древесины в  $i$ -м направлении использования;

$V_i$  – фактический объем заготовленной древесины, потребляемой в  $i$ -м направлении использования.

Определение и распределение попенной платы на примере прейскуранта, датированного октябрём 1995 г., приведено в табл. 1.2.

Ставки платы, приведенные в табл. 1.2, установлены по формуле (1.2). Попенная плата за заготовку  $1 \text{ м}^3$  сосен красной и белой при производстве из нее целлюлозы составляла 29,75 канадских долларов (CAD) (табл. 1.2).

Средства от внесения попенной платы распределялись следующим образом:

✓ 1,25 CAD – минимальная ставка, представляющая собой обязательные отчисления в пользу муниципальных бюджетов (назначалась директивно);

✓ 11,0 CAD – платежи в фонд воспроизводства лесов, определяемые по нормативам затрат на выполнение лесохозяйственных работ;

✓ 17,5 CAD – остаток лесного дохода (29,75 – 1,25 – 11,0), распределяемый между бюджетом провинции и лицензиатом в соотношении, устанавливаемом нормативным актом провинции, регламентирующим порядок установления и распределения попенной платы.

Так как уровень цен и затрат постоянно менялся, ставки попенной платы утверждались министерством ежемесячно. Составной частью платы были отчисления на воспроизводство лесов, поступавшие в специальный целевой фонд при Министерстве лесов, земель и природопользования провинции Британская Колумбия.

На практике применение подхода к установлению попенной платы на базе остаточной стоимости выявило:

✓ большую трудоемкость работ при получении от лицензиатов коммерческой информации по ценам и затратам, несмотря на то что обязанность предоставлять такую информацию на конфиденциальной основе установлена законодательством;

✓ склонность лицензиатов предоставлять недостоверную информацию с завышением затрат на заготовку и переработку древесины;

✓ признание со стороны лицензиатов своих затрат «уникальными», не подлежащими корректировке;

✓ большие трудности при планировании поступлений дохода от взимания попенной платы в связи с высоким влиянием непредсказуемых факторов.

Все это заставило министерство с 1999 г. перейти на рыночную модель установления попенной платы, основанную на ценах аукционных продаж древесины.

Для организации и проведения аукционов правительство провинции создало специальное государственное учреждение по продаже древесины на аукционах «BCTimberSales», которое не подчиняется Министерству лесов, земель и природопользования. Это учреждение проводит продажу древесины на корню на основании лицензионных соглашений, объектом которых являются только объемы заготовленной древесины без ответственности лицензиатов вести какую-либо хозяйственную деятельность.

Участки для аукционных продаж древесины подбирают таким образом, чтобы на них было представлено все многообразие условий заготовки и транспортировки древесины в совокупности с таксационными характеристиками древостоев. Ежегодно аукционные продажи составляют около 20 % всего объема заготовленной древесины.

Проведение аукционов независимой государственной организацией предоставляет возможность получить большое количество информации, позволяющей разработать экономическую модель попенной платы, основанную на корреляционной зависимости размера платы от факторов, ее определяющих:

$$P_m = P_0 \pm f(\Delta x_1, \Delta x_2, \Delta x_3 \dots \Delta x_n), \quad (1.5)$$

где:

$P_m$  – расчетная ставка попенной платы для конкретных условий заготовки древесины;

$P_0$  – ставка платы для базовых условий заготовки древесины;

$f$  – функционал множественной корреляции;

$x_1$  – отклонение значения параметра  $x_1$  на конкретном участке от базового уровня;

$x_1, x_2, x_3 \dots x_n$  – параметры, определяющие таксационные показатели и условия заготовки на конкретном участке (например:  $x_1$  – порода,  $x_2$  – объем хлыста,  $x_3$  – запас на 1 га,  $x_4$  – расстояние вывозки,  $x_n$  – характер рельефа и т.п.).

На практике моделирование попенной платы осуществляется с использованием в качестве аргументов функции 12 переменных ( $x_1 \dots x_{12}$ ). Чтобы определить ставку платы для конкретного лесного участка, в формулу (1.5) вводят параметры  $x_1, x_2, x_3 \dots x_n$ , характеризующие лесные ресурсы и условия их эксплуатации на данном участке. Все эти действия выполняют с помощью компьютерных программ.

Полученные методом моделирования ставки попенной платы распространяются на все другие

виды лицензионных соглашений, объектом которых были лесные земли с ответственностью лицензиатов вести лесное хозяйство и создавать объекты лесной инфраструктуры.

Годовой размер попенной платы, вносимой лицензиатом в бюджет провинции, определяется по формуле:

$$R_m = P_m \times V_f - S_1 - S_2, \quad (1.6)$$

где:

$R_m$  – годовая плата за древесину на корню;

$V_f$  – фактический объем заготовленной древесины;

$S_1$  – нормативные затраты на выполненные лесохозяйственные работы;

$S_2$  – нормативные затраты на создание объектов лесной инфраструктуры (строительство лесных дорог).

Таким образом, *годовая попенная плата, поступающая в бюджет провинции, рассчитывается исходя из фактического объема заготовленной древесины, полученного при замере этого*

Таблица 1.2.

Ставки попенной платы за 1 м<sup>3</sup> древесины (октябрь 1995 г.)

Древесные породы	Показатель	Ставки попенной платы за 1 м <sup>3</sup> древесины, CAD, по направлениям использования						
		целлюлоза	фанера	пиломатериалы	композитные материалы	бумага	коммерческое топливо (дрова)	прочие
Сосны красная и белая	Минимальная ставка	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
	Отчисления на воспроизводство лесов	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
	Остаток лесного дохода	17,50	1,44	1,44	4,24	10,01	–	6,93
	Попенная плата	29,75	13,69	13,50	16,50	22,26	12,25	19,18
Прочие хвойные породы	Минимальная ставка	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
	Отчисления на воспроизводство лесов	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
	Остаток лесного дохода	17,50	–	–	4,25	10,01	–	6,35
	Попенная плата	24,75	7,25	7,25	11,50	17,26	7,25	13,60
Тополь (осина) и береза белая	Минимальная ставка	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
	Отчисления на воспроизводство лесов	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
	Остаток лесного дохода	17,50	8,33	2,66	4,25	10,01	–	8,55
	Попенная плата	19,25	10,08	4,41	6,00	11,76	1,75	10,30
Твердолиственные первый сорт	Минимальная ставка	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
	Отчисления на воспроизводство лесов	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
	Остаток лесного дохода	17,50	12,00	4,43	4,25	10,01	–	9,64
	Попенная плата	26,75	21,25	13,68	13,50	19,26	9,25	18,89
Твердолиственные второй сорт	Минимальная ставка	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
	Отчисления на воспроизводство лесов	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
	Остаток лесного дохода	4,38	2,00	–	2,00	2,50	–	2,18
	Попенная плата	7,13	4,75	2,75	4,75	5,25	2,75	4,93

**объема методами, указанными в лицензионном соглашении** (формула 1.6).

На практике работа по установлению попенной платы осуществляется экономическими и финансовыми подразделениями Министерства лесов, земель и природопользования с численностью работающих около 150 чел.

Экономические отношения в сфере организации использования лесов в провинции Британская Колумбия развиваются в направлении ухода от административных методов и перехода к рыночным.

**Транспортная и экономическая доступность лесов в странах Европы обусловила нецелесообразность организации их использования на базе концессионных или арендных отношений, что привело собственников лесов (государства) к признанию владельцами лесных земель государственные организации в форме унитарных предприятий и акционерных обществ.** Такое признание в каждой стране было юридически оформлено специальным законодательным актом, устанавливающим:

- ❖ права и обязательства государственных коммерческих организаций в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- ❖ отношения организаций с бюджетом по налогам, другим платежам и заимствованиям;
- ❖ процедуры приватизации лесных земель или их покупки у частных лесовладельцев;
- ❖ лесоводственные и экологические стандарты для оценки деятельности государственных организаций.

### 1.3.2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСОВ И ВЕДЕНИЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА НА БАЗЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Организация использования лесов и ведения лесного хозяйства государственными коммерческими организациями иллюстрируется на опыте двух стран – Финляндии и Латвии.

**Финляндия.** Хозяйственное управление лесами, находящимися в собственности государства, с 1994 г. осуществляет Лесная служба Финляндии (Metsähallitus) в статусе владельца – государственного унитарного предприятия. Правовой статус Лесной службы, ее организационная структура установлены двумя основными законами: законом о государственном предприятии (1987) с поправками (2003) и законом о Лесной службе (1993).

Во владении Лесной службы находятся лесные и водные ресурсы общей площадью 11,6 млн га: эксплуатационные леса (3,5 млн га), водоемы (3,4 млн га), низкопродуктивные леса (1,4 млн га), природоохранные объекты (1,9 млн га), прочие земли (1,4 млн га).

Лесная служба подотчетна двум министерствам: Министерству сельского хозяйства (в отношении коммерческой деятельности) и Министерству охраны окружающей природной среды (выполнение административных функций в области охраны природы). Названные министерства, являясь уполномоченными органами собственника (правительства) и взаимодействуя между собой, определяют на каждый год и в перспективных планах цели и задачи Лесной службы в публично контролируемых показателях.

Лесная служба осуществляет коммерческую деятельность по следующим направлениям:

- ❖ **Выполнение лесозаготовительных и лесохозяйственных работ с поставкой на рынок круглых лесоматериалов.** За последние годы ежегодный объем заготавливаемой от всех видов рубок древесины составляет около 6 млн м<sup>3</sup>, что обеспечивает поступление дохода от данного вида деятельности в размере около 320 млн евро (EUR). Лесная служба не имеет собственной техники и оборудования. Все лесозаготовительные и лесохозяйственные работы выполняют подрядчики (примерно 1 150 рабочих мест). Переработка заготовленной древесины силами Лесной службы законодательно запрещена, что создает конкуренцию на рынке предложения круглого леса.
- ❖ **Заготовка и продажа семян.**
- ❖ **Производство и продажа саженцев.**
- ❖ **Разработка песчаных и каменных карьеров, продажа песка и камня.**

❖ **Предоставление услуг в сфере туризма, охоты и рыболовства.** Население может посещать леса в целях рекреации бесплатно, равно как бесплатен для населения и сбор дикорастущих ягод, грибов, плодов и других полезных растений в установленные сроки и разрешенными способами. На создание условий для лесного туризма и лесной рекреации государство выделяет бюджетные средства по линии Министерства охраны окружающей природной среды. По состоянию на 2011 г., лесная рекреация и лесной туризм обеспечены пешеходными маршрутами протяженностью 6 730 км, поддерживающимися в надлежащем состоянии, местами для разведения лагерных костров в количестве 2 941, восстановленными лесными и болотными объектами

на площади 2 148 га. В 2011 г. национальные парки и участки пешеходного туризма посетили 2,09 млн чел., было продано 119 тыс. лицензий на охоту и рыбалку.

6. *Продажа и покупка земельных угодий.* Лесная служба выкупает у частных лесовладельцев земельные участки в основном для использования в природоохранных целях. Однако Лесная служба наделена полномочиями по продаже лесных земель, в основном небольших участков, частным лесовладельцам, которые могут их использовать более эффективно. Государство установило для Лесной службы ограничение по стоимости сделок при продаже (покупке) лесных земель в сумме 5 млн EUR. На совершение сделок с более высокой стоимостью решение принимает парламент Финляндии.

7. *Разработка проектов в области производства нетрадиционных видов энергии.* В финансовом отношении все расходы за исключением тех, которые обеспечивают выполнение природоохранных функций, Лесная служба покрывает за счет получаемых доходов. После уплаты всех установленных налогов (по аналогии с частным бизнесом) она вносит в бюджет Финляндии полученный чистый доход в форме дивиденда.

Суммарный валовой доход от осуществления названных выше видов деятельности в 2011 г. составил в 380 млн EUR, при этом государство получило дивиденд в размере 120 млн EUR, что свидетельствует о высокой эффективности хозяйственного управления землями, находящимися в государственной собственности.

Государственное унитарное предприятие «Лесная служба» входит в пятерку наиболее эффективных государственных компаний Финляндии.

**Латвия.** Больших успехов в реформировании лесного хозяйства достигла Латвия, где с 1988 г. институциональные реформы в лесном секторе прошли несколько этапов. В результате этого лесопромышленное производство было приватизировано и сформированы структуры государственного и хозяйственного управления лесами.

В системе государственного управления лесами, 43 % которых находится в собственности 150 тыс. частных лесовладельцев, нормативные функции и функции надзора выполняют Лесной департамент в составе Министерства сельского хозяйства и Государственная лесная служба. Последняя включает 26 главных лесничеств, границы которых совпадают с границами административных районов, 197 лесничеств и 833 обхода.

*Хозяйственное управление в государственных лесах на площади 1,65 млн га осуществляет государственное акционерное общество «Леса Латвии», созданное в 2000 г., со 100 %-м участием государства.* Оно выполняет функции владельца государственных лесов, его основная миссия – улучшение состояния лесов и увеличение стоимости лесных ресурсов. При этом должны соблюдаться следующие законодательно установленные принципы:

- ✓ запрет на приватизацию лесов, находящихся во владении акционерного общества;
- ✓ при заготовке древесины поставка ее на рынок осуществляется только в виде круглых лесоматериалов;
- ✓ соблюдение установленных государством экологических требований к использованию, воспроизводству, охране и защите лесов;
- ✓ самостоятельность в принятии решений при использовании лесов, производственных ресурсов и выборе покупателей продукции и услуг.

Основным видом деятельности акционерного общества является ведение лесного хозяйства с заготовкой и поставкой на рынок круглых лесоматериалов и проведением всех мероприятий, обеспечивающих восстановление лесов и уход за ними. Деятельность акционерного общества в этом направлении заключается в планировании, установлении целей, принятии решений и контроле полученных результатов. На практике используют 3 вида планирования: стратегическое (до 120 лет), тактическое (5–7 лет) и оперативное (1 год и меньше). На стадии стратегического планирования акционерное общество осуществляет оценку лесных земель путем капитализации доходов с учетом вложений в развитие социально-бытовой инфраструктуры, прежде всего в строительство и содержание лесных дорог.

Как и в случае с Лесной службой Финляндии, все лесозаготовительные и лесохозяйственные работы выполняют подрядчики по договорам с акционерным обществом. При этом обеспечивается соблюдение открытых конкурсных процедур, включающих объявление конкурсов с установлением критериев отбора их участников, публичный отбор победителей, предложивших лучшие условия по цене и качеству, доведение до победителей ежемесячного плана выполнения лесозаготовительных и лесохозяйственных работ.

Наряду с ведением лесного хозяйства по комплексу лесозаготовительных и лесохозяйственных работ, акционерное общество продает се-

мена и саженцы, предоставляет услуги по лесной рекреации и охоте. Каждый вид деятельности осуществляется отдельным структурным подразделением, при этом все внутренние расчеты проводятся по рыночным ценам на основании договоров. Такой экономический механизм создает стимулы для снижения издержек производства, в основном тех, которые классифицируются как постоянные.

Финансовые отношения акционерного общества с государством строятся на уплате всех налогов и сборов (полная аналогия с частным бизнесом) и внесении в бюджет ежегодно устанавливаемого правительством дивиденда. Никаких заимствований средств из бюджетной системы для выполнения заданий, устанавливаемых акционерному обществу, не существует.

В 2011 г. объем всех выплат в бюджетную систему составил 110 млн EUR, включая размер дивиденда – 73 млн EUR. На 1 га леса выплаты составили соответственно 7,8 и 5,0 EUR.

Акционерное общество, кроме внесения части дохода в бюджетную систему, инвестирует значительную часть средств в строительство селекционно-семеноводческих центров, лесных дорог и проведение лесомелиоративных работ. За 7 лет (с 2004 г.) стоимость лесных дорог возросла в 7 раз и в 2011 г. составила около 160 млн EUR (с ежегодным введением в действие около 500 км дорог).

Акционерное общество «Леса Латвии» признается одной из лучших государственных компаний в лесном секторе европейских стран.

\*       \*

\*

*Таким образом, зарубежный опыт показывает, что эффективно осуществлять ведение лесного хозяйства государственными предприятиями можно только на базе правовых и экономических отношений, учитывающих специфику лесного хозяйства как отрасли материального производства с самым длительным сроком воспроизводства ресурсов, которая бы выполняла одновременно экономические, экологические и социальные функции.*

Учет специфики лесных отношений требует принятия специальных законодательных и нормативных актов, так как существующее законодательство о статусе государственных унитарных предприятий и акционерных обществ не создает

и не может создать того правового поля, которое необходимо для эффективной работы государственных лесохозяйственных предприятий.

На основе зарубежного опыта можно констатировать, что законодательный акт или другой нормативный документ, регламентирующий деятельность государственных лесохозяйственных предприятий, должен базироваться на следующих принципах:

❖ Государственные лесохозяйственные предприятия должны представлять социально и экологически ориентированный бизнес, работающий на основе рыночных процедур, аналогичных частному бизнесу, цель которых – достижение максимально высокого чистого дохода и рост капитализации активов, включая лесные земли.

❖ Для достижения указанных целей государство как собственник лесов передает во владение государственных лесохозяйственных предприятий все производственные активы – основной и оборотный капитал, а также лесные земли. Наделение государственных лесохозяйственных предприятий основным и оборотным капиталом потребует от государства на момент их создания значительных инвестиций (в настоящее время ориентировочно в размере 20–25 млрд руб.).

❖ Финансовая система государственных лесохозяйственных предприятий должна базироваться на получении дохода от всех законодательно разрешенных видов хозяйственной деятельности без директивного вмешательства со стороны органов государственной власти.

Формирование средств на воспроизводство, охрану и защиту лесов за счет полученного дохода позволит предприятию планировать названные виды деятельности на долговременной основе, привлекая для этих целей собственные инвестиционные ресурсы.

## 1.4. ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЛЕСОВ

В качестве инструментов государственного управления использованием лесов Лесным кодексом РФ задействованы:

- ❖ Лесной план субъекта Российской Федерации.
- ❖ Лесохозяйственный регламент.

- ❖ Проект освоения лесов
- ❖ Государственная экспертиза проекта освоения лесов.
- ❖ Лесная декларация.
- ❖ Государственная инвентаризация лесов.
- ❖ Государственный лесной реестр.
- ❖ Государственный кадастровый учет лесных ресурсов.
- ❖ Государственная регистрации прав на лесные участки и сделок с ними.

#### 1.4.1. ЛЕСНОЙ ПЛАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Освоение лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, определяется *лесным планом субъекта Российской Федерации*.

Состав лесного плана и порядок его подготовки установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 24.04.07 № 246, утвердившим «Положение о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации». Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации утверждена приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 16.07.07 № 182.

В соответствии с Положением, для лесного плана субъекта Российской Федерации установлен срок планирования 10 лет. Лесной план субъекта Российской Федерации утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по согласованию с уполномоченным органом федеральной исполнительной власти в сфере лесных отношений. В соответствии с действующей типовой формой, лесной план включает:

- ❖ характеристику состояния лесов и их использования;
- ❖ основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- ❖ оценку экономической эффективности реализации мероприятий по освоению лесов.

К лесному плану прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их освоения.

❖ *Характеристика состояния лесов и их использования включает:*

- ✓ информацию о состоянии и об изменении состояния лесов, их целевом назначении по лесничествам и лесопаркам, а также о лесорастительных зонах и лесных районах;

✓ социально-экономическую оценку использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории субъекта Российской Федерации (доходы от использования лесов, объемы лесопромышленного производства, анализ проведенных мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, характеристика транспортного освоения лесов);

✓ возрасты рубок основных лесобразующих пород по лесным районам субъекта Российской Федерации;

✓ характеристику лесосырьевого потенциала и современный уровень его использования, определение потребности общества в лесах и лесных ресурсах.

*Основные направления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов включают:*

✓ количественные и качественные целевые показатели улучшения состояния лесов;

✓ распределение лесов по зонам планируемого освоения, в том числе по видам использования и интенсивности освоения;

✓ показатели использования лесов;

✓ основные направления деятельности в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения;

✓ перечень мероприятий по осуществлению эффективного использования лесных ресурсов, а также обеспечению охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения;

✓ показатели развития лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

✓ целевые показатели уменьшения антропогенных, рекреационных и техногенных нагрузок на леса.

❖ *Оценка экономической эффективности реализации мероприятий по освоению лесов включает:*

✓ финансово-экономическое обоснование мероприятий по освоению лесов;

✓ целевые показатели эффективности выполнения мероприятий по освоению лесов.

Шестилетний опыт применения лесных планов субъектов Российской Федерации в качестве инструмента лесопользования показал их несостоятельность при оценке эффективности исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в сфере лесных отношений.

Этот факт был осознан федеральными органами исполнительной власти в области лесных отношений, следствием чего стало появление постановления Правительства Российской Федера-

ции от 06.03.12 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». В постановлении предложены 28 критериев по следующим направлениям деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере лесных отношений:

1. Использование лесов – 4.
2. Охрана лесов от пожаров – 4.
3. Воспроизводство лесов – 9.
4. Ведение федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) – 6.
5. Финансово-экономическая организация – 5.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.01.2014 № 49 были введены 4 дополнительных критерия оценки работы субъектов Российской Федерации, характеризующие сохранение лесов, расположенных на землях лесного фонда. С учетом дополнения общее количество критериев составило 32.

Поскольку тренды в изменении критериев имеют разновекторную направленность, принять однозначное решение, как субъект Российской Федерации исполняет переданные полномочия, затруднительно.

Лесные планы субъектов Российской Федерации не стали инструментами, которые способны ориентировать развитие лесного сектора в регионах на конечные результаты, главным из которых является производство лесопроductии, конкурентной на внутреннем и внешнем рынках.

Основы государственной политики в области использования, охраны, воспроизводства и защиты лесов до 2030 г. вносят ряд радикальных изменений в организацию территориального лесного планирования в следующих направлениях:

- ❖ интенсификация использования и воспроизводства лесов;
- ❖ развитие внутреннего рынка лесобумажной продукции, включая стимулирование производства потребительских товаров и формирование рынка экосистемных услуг в области леса;
- ❖ повышение конкурентоспособности российской лесной промышленности, в том числе увеличение производства лесобумажной продукции с высокой добавленной стоимостью, максимальное удовлетворение потребностей внутрен-

него рынка высококачественной конкурентоспособной продукцией лесопереработки российской промышленности и увеличение ее экспорта.

*То, что лесные планы не выполняют той функции, которая предписана Основами государственной политики, Лесным кодексом РФ и планами социально-экономического развития регионов, объясняется отсутствием научно обоснованных подходов к их разработке.*

Несостоятельность лесного плана как инструмента долгосрочного стратегического планирования была предопределена принятой концепцией разработки этого документа. В соответствии с концепцией, лесной план, как по набору типовых форм с исходной информацией, так и по выходным показателям, представляет собой региональный лесоустроительный проект, исполнение рекомендаций которого никогда не было обязательным в лесоустроительной практике.

Именно лесоустроительный подход к разработке лесного плана определил срок его действия в 10 лет, приравняв этот срок к сроку действия лесохозяйственного регламента. Исходя из того что большинство мероприятий в лесном плане финансируется из бюджетных средств, которые на федеральном уровне устанавливаются 3-летними рамками бюджетного планирования, оценка эффективности мероприятий за пределами 3-летнего периода лишена практического смысла из-за невозможности получить достоверную информацию о финансовом обеспечении.

Во многих субъектах Российской Федерации лесные планы разработаны исходя из ошибочного представления о том, что лесной план должен представлять собой совокупность мероприятий, установленных лесохозяйственными регламентами, хотя эти документы имеют различные цели. Лесной план, оправдывая свое название, должен содержать стратегию и программу действий в области использования лесов, а лесохозяйственный регламент – условия для осуществления этих действий, выраженные требованиями, как осуществлять использование лесных ресурсов.

Необходимость пересмотра сложившейся системы планирования в области использования лесов обуславливают не только концептуальные и методические просчеты, но и качество привлеченной информации, особенно когда речь идет о динамике объемов производства лесопроductии. Показатели лесного плана на 10-летний период были установлены на базе докризисного 2007 г., когда для всех отраслей эконо-

мики, включая и лесной сектор, были характерны высокие темпы роста.

Приступая к пересмотру системы планирования использования лесов, необходимо прежде всего определить: оставить лесной план субъекта Российской Федерации региональным лесостроительным проектом, откорректировав его количественные показатели в соответствии с изменившимися условиями, либо сделать лесной план среднесрочной региональной программой развития лесного сектора со сроком до 5 лет, построенной на таких принципах бизнес-планирования, как:

❖ **Обоснованность заданий** в виде конечных результатов соответствующими расчетами при отказе от планирования по ранее достигнутым показателям.

❖ **Ресурсное обеспечение плановых заданий.** В этом отношении лесной план субъекта Российской Федерации должен принципиально отличаться от лесостроительного проекта, результаты реализации которого оцениваются преимущественно натуральными показателями без учета потребности в ресурсах для их достижения.

❖ **Адресность плановых заданий.** Все мероприятия лесного плана должны иметь конкретных исполнителей, отвечающих за достижение планируемых результатов.

❖ **Временные рамки исполнения заданий.** Период действия лесного плана должен определяться возможностью достоверной оценки результатов и затрат в условиях нестабильной экономики, высокого уровня инфляции, существующих финансовых и организационных рисков, ограниченных тремя годами сроков бюджетного планирования.

❖ **Возможность мониторинга достигаемых результатов исполнения плановых заданий.**

Действенность лесного плана как инструмента управления лесами должна определяться соответствующими процедурами и условиями, обеспечивающими возможность контроля выполнения плановых заданий, устанавливаемых в контексте переданных на исполнение полномочий в сфере лесных отношений через соответствующие формы отчетности, с возможностью проверки отчетных данных.

Если лесной план становится региональной программой развития лесного сектора, отпадает необходимость в привлечении дополнительных критериев для оценки эффективности исполнения субъектами Российской Федерации переданных им полномочий.

Чтобы лесной план субъекта Российской Федерации соответствовал названным выше принципам, он должен формироваться на блочной (модульной) основе, как сформированы Основы государственной политики и как формируются все планы социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях. Блоки плана (программы) должны представлять логически связанную систему, в которой выходные показатели одного блока становятся входными показателями другого. Лесной план как среднесрочная региональная программа развития лесного сектора должен состоять из следующих блоков:

1. **Лесоресурсный потенциал региона.**
2. **Оценка потребностей в лесопродукции через мониторинг спроса на внутреннем и внешнем рынках.**
3. **Экономически доступные ресурсы, виды, зоны и формы их использования.**
4. **Охрана и защита лесов.**
5. **Производство лесной продукции и оказание услуг.**
6. **Лесохозяйственное производство.**
7. **Создание и развитие транспортной и социальной инфраструктуры для освоения лесов.**
8. **Мероприятия государства по поддержке конкурентоспособности лесного сектора в сфере производства и потребления лесопродукции.**
9. **Обобщающие экономические показатели деятельности лесного сектора.**

Разработка лесного плана в виде *среднесрочной региональной программы развития лесного сектора* позволит осуществлять «справедливое» распределение лесного дохода между Российской Федерацией в качестве собственника лесов, субъектом Российской Федерации, выполняющим менеджерские функции через переданные ему полномочия, и частным бизнесом, производящим лесной доход. Кроме того, появится возможность устанавливать цену древесины на корню на рыночной основе. Наконец, такой подход позволит создать совместные финансовые средства государства и частного бизнеса для ведения лесного хозяйства и развития транспортной инфраструктуры при освоении лесов.

Таким образом, через механизм государственно-частного партнерства в использовании лесов регионы получают экономические стимулы для инновационного развития лесного сектора в условиях децентрализации лесоправления. Эти стимулы могут быть значительно усилены, если изменить механизм формирования субвенций из

федерального бюджета, «привязав» их размер в определенной части к выполнению заданий лесного плана.

Чтобы лесное планирование на уровне регионов отвечало целям и задачам национальной лесной политики, следует рассмотреть вопрос о целесообразности утверждения лесных планов (региональных программ развития лесного сектора) на определенный переходный период органами федеральной исполнительной власти в сфере лесных отношений. В данной ситуации задания лесных планов по использованию лесов становятся обязательными для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области переданных им полномочий.

### 1.4.2. ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ РЕГЛАМЕНТ

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества или лесопарка, является *лесохозяйственный регламент*.

В данном модуле лесохозяйственный регламент рассматривается только как инструмент управления использованием лесов, все другие обязательства данного нормативного документа будут рассмотрены в других учебных модулях.

Состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки действия и порядок внесения в них изменений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений.

В лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств (лесопарков), устанавливаются:

- ❖ виды разрешенного пользования лесов;
- ❖ возраст рубки, допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека), сроки использования лесов и другие параметры разрешенного использования;
- ❖ ограничения использования лесов в случаях запрета на осуществление одного или нескольких видов использования лесов, запрета на проведение рубок, иных ограничений, установленных Лесным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами.

Структурно лесохозяйственный регламент представлен:

✓ *введением*, где приводятся основание для разработки регламента, срок его действия, сведения о разработчике, перечень законодательных нормативно-правовых, нормативно-технических,

методических и проектных документов, на основе которых разработан лесохозяйственный регламент;

✓ *главой 1*, включающей 2 раздела и содержащей информацию по характеристикам лесных земель и лесных ресурсов с приведением поквартальной карты-схемы разделения лесов по целевому назначению с нанесением местоположения существующих и проектируемых особо охраняемых природных территорий, объектов лесной, лесоперерабатывающей инфраструктуры и не связанных с созданием лесной инфраструктуры;

✓ *главой 2*, содержащей *Нормативы, параметры и сроки разрешенного использования лесов в целях*:

- ✓ заготовки древесины;
- ✓ заготовки живицы;
- ✓ заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов;
- ✓ заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений;
- ✓ использования лесов для ведения охотничьего хозяйства;
- ✓ использования лесов для ведения сельского хозяйства;
- ✓ использования лесов для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности;
- ✓ использования лесов для осуществления рекреационной деятельности;
- ✓ разрешенного использования лесов для создания лесных плантаций и их эксплуатации;
- ✓ разрешенного использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых.

Лесохозяйственный регламент разрабатывается и утверждается для каждого лесничества (лесопарка) на срок до 10 лет органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Внесение изменений в лесохозяйственные регламенты осуществляется в случае:

- ✓ изменения структуры и состояния лесов, выявленного в процессе проведения лесоустройства, специальных обследований;
- ✓ изменения действующих нормативных актов в области лесных отношений;
- ✓ иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Процедуры разработки и утверждения лесохозяйственного регламента с указанием нормативного обеспечения этих процессов представлены на рис. 1.1.

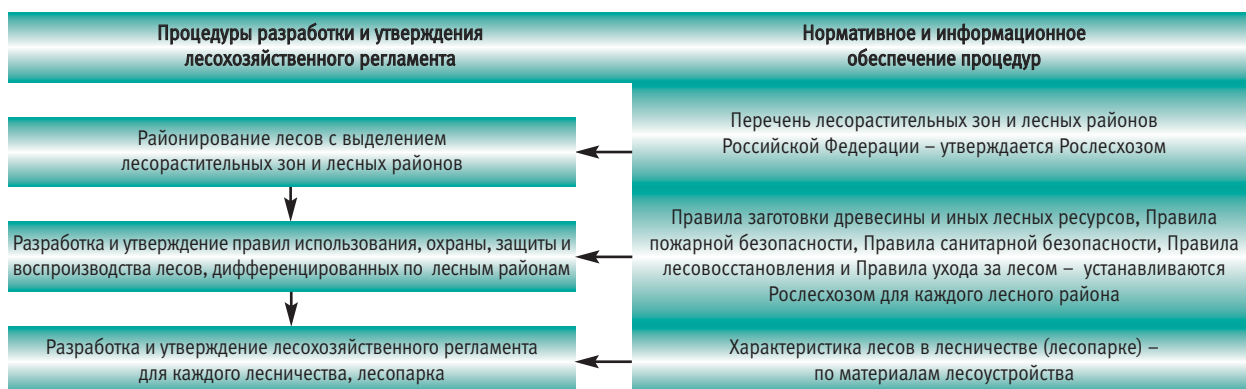


Рис. 1.1.  
Механизм разработки и утверждения лесохозяйственного регламента

### 1.4.3. ПРОЕКТ ОСВОЕНИЯ ЛЕСОВ

При организации арендных отношений в сфере использования лесов их важнейшим элементом является *проект освоения лесов*, направленный на обеспечение многоцелевого рационального непрерывного неистощительного использования лесов в соответствии с разрешенными видами.

Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений.

В проекте освоения лесов содержатся сведения о разрешенных видах и проектируемых объемах использования лесов, мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, охране объектов животного мира и водных объектов, а в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 21 Лесного кодекса РФ, – о мероприятиях по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

В данном модуле излагаются только те материалы проекта освоения лесов, которые создают основу для принятия управленческих решений в области использования лесов.

Проект освоения лесов состоит из следующих разделов:

1. **Общие сведения**, где содержится информация об арендаторе, арендодателе, реквизитах договора аренды и разработчике проекта.

2. **Сведения о лесном участке**, включающие:

- ✓ перечень переданных в аренду (пользование) лесных кварталов (лесотаксационных выделов);

- ✓ таксационные характеристики лесных насаждений на лесном участке;

- ✓ сведения об обременениях лесного участка, если лесной участок был ранее арендован для осуществления других видов использования;

- ✓ прогнозные показатели состояния лесного участка к сроку завершения действия проекта (породный состав, запас на 1 га, возрастная структура).

3. **Организация использования лесов** – включает подразделы, соответствующие видам разрешенного использования лесов согласно лесохозяйственному регламенту и договору аренды лесного участка или праву постоянного (бессрочного) пользования лесным участком. По каждому разрешенному виду пользования указываются его предельные объемы, проектируемые технологии, ведомость лесотаксационных выделов, в которых будут проводиться соответствующие виды использования.

4. **Создание лесной инфраструктуры** – составляется для всех видов использования лесов, разрешенных договором аренды, и содержит следующие сведения:

- ✓ характеристика существующих и проектируемых объектов лесной инфраструктуры;

- ✓ проектируемый объем рубок лесных насаждений на лесных участках, предназначенных для создания объектов лесной инфраструктуры;

- ✓ территориальное размещение проектируемых объектов лесной инфраструктуры.

Содержание всех разделов проекта освоения лесов представляет собой табличный материал в качестве приложений.

Проект освоения лесов разрабатывается на период до 10 лет, не превышающий срок дейст-

вия лесохозяйственного регламента, лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду на основании:

- ❖ договора аренды лесного участка или права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком;
- ❖ лесохозяйственного регламента;
- ❖ материалов государственного лесного реестра;
- ❖ данных лесоустройства и иных специальных обследований, документов территориального планирования.

При аренде лесных участков проект освоения лесов разрабатывается за счет средств арендатора. При разработке проекта освоения лесов допускается по инициативе и за счет арендатора (пользователя) проведение в установленном порядке таксации лесов для выявления, учета и оценки качественных и количественных характеристик лесных ресурсов.

Внесение изменений в проект освоения лесов допускается при изменении лесохозяйственного регламента.

После утверждения Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения конкурсов на право заключения договоров аренды лесных участков для заготовки древесины» в проект освоения лесов будут внесены большие изменения. В новом правовом поле разработка проекта освоения лесов будет предшествовать по времени заключению договора аренды, так как проект освоения лесов должен стать инструментом конкурсного отбора арендаторов, в котором будет представлено обоснование критериев выявления победителей конкурса.

Критерии выявления победителей должны быть результатом оценки эффективности всех запланированных в течение срока действия договора мероприятий в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. При предлагаемом подходе проект освоения лесов должен стать бизнес-планом деятельности арендатора, где в обязательном порядке будут соизмеряться доходы и расходы с учетом фактора времени, социальных и экологических результатов.

Проект освоения лесов, в соответствии с требованиями статьи 89 Лесного кодекса РФ, подлежит государственной экспертизе в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

#### 1.4.4. ЛЕСНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

С переходом использования лесов на договорные отношения Лесной кодекс РФ заменил разрешительную форму доступа к использованию лесов при постоянном (бессрочном) пользовании и аренде на заявительную, инструментом которой является *лесная декларация*.

Отношения между органом государственной власти и арендатором лесного участка, базирующиеся на договоре аренды, исключают возможность возврата в практику управления использованием лесов на основе лесорубочных и лесных билетов.

Согласно Лесному кодексу РФ, лесной декларацией является заявление юридического или физического лица об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов. Форма лесной декларации утверждается федеральным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений.

Лесная декларация ежегодно подается лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или аренду, в орган государственной власти, предоставивший лесной участок, за один месяц до начала декларируемого календарного года. Лесная декларация должна содержать сведения обо всех видах использования лесов, которые предусмотрены для арендаторов договором аренды и проектом освоения лесов на переданном в пользование лесном участке на декларируемый календарный год. В лесной декларации содержится следующая информация:

- ❖ сведения о лесопользователе;
- ❖ дата и номер договора;
- ❖ декларируемый период;
- ❖ наименование органа, утвердившего экспертизу проекта освоения лесов.

В декларацию входят 2 приложения:

❖ Приложение 1 «Объемы использования лесов для заготовки древесины и живицы», в котором приводятся сведения о лесничествах, кварталах и выделах, где планируется проведение пользований.

❖ Приложение 2 «Объемы использования лесов, не связанные с заготовкой древесины и живицы», в котором содержатся сведения о размещении пользований по лесничествам, кварталам, выделам.

Лесную декларацию и приложения к ней от имени лесопользователя подписывает руководитель организации либо физическое лицо (индивидуальный предприниматель).

Лесная декларация составляется в двух экземплярах: один экземпляр хранится у лесопользователя, другой представляется им в орган исполнительной власти. Изменение лесной декларации в течение декларируемого периода осуществляется в случае внесения в установленном порядке изменений в проект освоения лесов.

Чтобы повысить действенность заявительного принципа в организации использования лесов, декларация, наряду с табличными приложениями, должна содержать картографическую информацию о расположении и границах лесосек. Это связано с тем, что табличная информация не позволит в точности сопоставить ее с фактическим расположением лесосек, если границы конкретной лесосеки неполностью совпадают с границами выделов, что чаще всего и бывает в практике организации использования лесов.

Декларация должна содержать также ежегодные обязательства арендатора по ведению лесного хозяйства на лесном участке, без этой информации будет трудно осуществлять контроль результатов лесохозяйственной деятельности со стороны органов государственной власти (лесничеств).

### 1.5. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ПРАВА НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЛЕСНОГО УЧАСТКА И ДОГОВОРА КУПЛИ- ПРОДАЖИ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ ЧЕРЕЗ ПРОЦЕДУРУ АУКЦИОНА: ИСПОЛНИТЕЛИ И ПРОЦЕДУРЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В соответствии со статьей 447 Гражданского кодекса РФ, в случаях, указанных в законе, договоры о продаже вещи или имущественного права могут быть заключены только путем проведения торгов. Различают две формы торгов – аукцион и конкурс. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу – лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия.

Согласно статье 78 Лесного кодекса РФ, договоры аренды лесных участков, договоры купли-продажи лесных насаждений заключают по результатам аукционов.

В Лесном кодексе РФ 1997 г. право на заключение договора аренды лесных участков и купли-продажи лесных насаждений продавалось на конкурсе. У каждой из вышеназванных форм существуют свои плюсы и минусы.

Перечислим основные недостатки аукциона:

- ❖ в аукционе могут участвовать лица, не имеющие никакого отношения к лесному хозяйству;
- ❖ кодекс допускает отсутствие у участника аукциона необходимой техники, финансов, кадровых ресурсов;
- ❖ допускается заключение договора с единственным участником аукциона, если аукцион признан несостоявшимся из-за участия в нем менее 2-х претендентов.

При проведении конкурса конкурсные комиссии строго следят за наличием у претендента финансовых и технических возможностей для реализации условий договора. Победителя конкурса определяют по разработанным органами государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений критериям с присуждением баллов в установленном порядке.

В настоящее время подготовлен законопроект о введении конкурсов, прежде всего, для лесопромышленных предприятий с комплексной переработкой древесины.

Необходимость введения альтернативного способа проведения торгов для определения победителя и заключения с ним договора аренды лесного участка обусловлена увеличением лесосырьевой базы лесоперерабатывающих предприятий. Планируется, что порядок оценки конкурсных предложений, а также критерии выявления победителя при проведении конкурса на право заключения договора аренды лесного участка в целях заготовки древесины будет устанавливаться Правительством Российской Федерации. И только в случае если конкурс будет признан несостоявшимся, допускается проведение аукциона по продаже права на заключение договора аренды.

Таким образом, в ближайшем будущем в лесном законодательстве будут и аукционы, и конкурсы.

Процедура подготовки и проведения аукциона урегулирована статьями 79–80 Лесного кодекса РФ, приказом Минсельхоза России от 24.02.2009 № 75 (регистрация в Минюсте России 04.05.2009 № 13883) «Об утверждении методических указаний по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на за-

ключение 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 Российской Федерации».

Помимо вышеуказанных нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения аукциона, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны разработать в установленном Правительством Российской Федерации порядке административный регламент исполнения государственной функции по проведению аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка и купли-продажи лесных насаждений.

Организатором аукциона является продавец права на заключение договора аренды лесного участка, или продавец права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений, либо действующая на основании договора с этим продавцом специализированная организация (рис. 1.2).

Чаще всего продавцами выступают непосредственно органы государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений, которые принимают решение о проведении аукциона. В субъектах Российской Федерации такие органы сформированы и называются по-разному: министерства лесного хозяйства, департаменты лесного хозяйства либо комитеты лесного хозяйства, а в некоторых регионах нет самостоятельного ведомства, и управления лесного хозяйства являются структурными подразделениями министерства природных ресурсов или других министерств.

Для проведения аукциона его организатор своим приказом формирует аукционную комиссию в количестве не менее 5 членов и назначает из числа ее членов председателя. Аукционная комиссия простым большинством голосов избирает аукциониста.

Организатор, в соответствии с законодательством Российской Федерации, при проведении аукциона осуществляет следующие функции:

- ❖ определяет лесные участки, право аренды которых подлежит продаже, а при продаже права на заключение договора купли-продажи – местоположение лесных насаждений и объем подлежащей заготовке древесины;
- ❖ готовит документацию об аукционе с указанием всех сведений, предусмотренных Лесным кодексом РФ;

- ❖ готовит проекты договоров аренды или договоров купли-продажи лесных насаждений;
- ❖ обеспечивает подписание договоров аренды или договоров купли-продажи лесных насаждений в установленный срок, а также предпринимает действия, необходимые для их государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ❖ осуществляет иные функции в соответствии с Лесным кодексом РФ.

Подбор и подготовку лесных участков с уточнением их характеристик для заготовки древесины в соответствии с материалами лесоустройства проводят должностные лица лесничеств, которые:

- ✓ уточняют местоположение (район, лесничество, участковое лесничество, номера кварталов, части кварталов) и таксационные характеристики лесного участка;
- ✓ осуществляют расчет объема ежегодного использования лесов;
- ✓ по материалам лесоустройства (таксационных описаний) устанавливают лесосеки, разрешенные в сплошную и (или) выборочную рубку с дифференциацией по мягколиственному и хвойному хозяйствам, а также запас древесины на данных лесных участках;
- ✓ рассчитывают ежегодный допустимый объем изъятия древесины на лесном участке;



Рис. 1.2.  
Подготовка и проведение аукциона

✓ рассчитывают минимальный размер арендной платы. Для этого разбивают участки по разрядам так, для каждого разряда определяют породный состав и вырубаемый запас по породам, рассчитывают процентное соотношение каждой из пород по запасу;

✓ определяют, согласно классу товарности, процентное соотношение деловой и дровяной древесины, а также осуществляют распределение деловой древесины на крупную, среднюю, мелкую;

✓ рассчитывают размер арендной платы по ставкам лесных податей в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310.

В начале организатор аукциона обеспечивает подготовку извещения о проведении аукциона и его размещение на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для информации о проведении торгов не менее чем за тридцать дней до дня проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или не менее чем за пятнадцать дней до дня проведения аукциона по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Указанное извещение должно быть доступно для ознакомления всем заинтересованным лицам без взимания платы (часть 3 статья 79 Лесного кодекса РФ).

После создания правительственного сайта торгов информация о проведении аукциона и результатах аукциона в печатных изданиях не публикуется.

Организатор аукциона вправе отказаться от проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка не позднее чем за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в аукционе по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или не менее чем за десять дней до окончания срока подачи заявок на участие в аукционе по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Извещение об отказе в проведении аукциона в течение двух дней размещается организатором аукциона на официальном сайте торгов. Организатор аукциона в течение двух дней обязан известить участников аукциона о своем отказе от проведения аукциона и в течение пяти дней возратить им внесенные задатки.

В случае если организатор аукциона отказался от его проведения с нарушением указан-

ных сроков, он обязан возместить участникам понесенный ими реальный ущерб.

Извещение о проведении аукциона должно содержать следующие сведения:

- ❖ **организатор аукциона;**
- ❖ **предмет аукциона**, в том числе местоположение лесных участков или лесных насаждений, площадь и границы лесных участков, объем подлежащих заготовке лесных ресурсов, обременение лесных участков, ограничение использования лесов, кадастровые номера лесных участков, виды и установленные лесохозяйственным регламентом параметры использования лесов;
- ❖ **место, дата начала и окончания срока подачи заявок** на участие в аукционе и дата проведения аукциона;
- ❖ **начальная цена предмета аукциона** (начальный размер арендной платы или начальная цена заготавливаемой древесины);
- ❖ **официальный сайт торгов**, на котором размещена документация об аукционе;
- ❖ **срок**, в течение которого по результатам аукциона должен быть заключен договор аренды лесного участка либо договор купли-продажи лесных насаждений.

После размещения информации о проведении аукциона организатор принимает заявки на участие в аукционе и прилагаемые к ним документы по описи, обеспечивая их сохранность и конфиденциальность сведений о лицах, подавших заявки, а также информации о наличии или отсутствии заявок, поданных на соответствующий лот (аукционную единицу).

Для участия в аукционе заявитель представляет организатору аукциона (лично либо через своего уполномоченного представителя) в установленный срок заявку. Полномочия представителей заявителей должны быть оформлены в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. При подаче заявки заявитель или уполномоченный представитель заявителя предъявляет документ, удостоверяющий личность.

В заявке на участие в аукционе указывают: наименование; организационно-правовую форму, местонахождение – для юридического лица; фамилию, имя, отчество, данные документа, удостоверяющего личность, место жительства – для индивидуального предпринимателя; реквизиты банковского счета.

Перечень сведений о заявителе, подлежащий указанию в заявке на участие в аукционе, определен в соответствии с Лесным кодексом РФ

и является исчерпывающим. Заявитель вправе указать в заявке иные сведения по своему усмотрению.

К заявке на участие в аукционе прикладывают документы, подтверждающие факт внесения задатка. По межведомственному запросу организатора аукциона федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, предоставляет сведения, подтверждающие факт внесения сведений о заявителе в единый государственный реестр юридических лиц (единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей).

Организатор аукциона не вправе требовать от заявителя документы, не предусмотренные Лесным кодексом РФ.

Одним из условий допуска заявителя к участию в аукционе является поступление задатка на счет, указанный в документации об аукционе, в пределах срока подачи заявок на участие в аукционе. Если сумма задатка не была зачислена на счет организатора аукциона в последний день окончания срока приема заявок согласно банковской выписке организатора аукциона, заявитель к участию в аукционе не допускается.

Соглашение о задатке заключается в течение двух дней со дня приема заявки. Задаток устанавливается организатором аукциона в размере от 10 до 100 % начальной цены предмета аукциона (начального размера арендной платы или начальной цены заготавливаемой древесины).

Документами, подтверждающими факт внесения задатка заявителем, являются платежное поручение с отметкой кредитного учреждения об исполнении и выписка (выписки) из банковских счетов заявителя, подтверждающие факт перечисления суммы задатка на счета организатора аукциона, указанные в извещении, а также факт списания указанной суммы со счета заявителя в полном объеме.

Заявитель вправе подать только одну заявку на участие в аукционе. Не допускается взимание платы за участие в аукционе.

Заявитель вправе отозвать заявку на участие в аукционе в любое время до окончания срока подачи заявок на участие в аукционе. Организатор аукциона возвращает внесенный заявителем задаток в течение пяти рабочих дней с даты получения уведомления об отзыве заявки на участие в аукционе.

Срок подачи заявок на участие в аукционе по продаже права на заключение договора аренды лесного участка должен составлять не менее чем четырнадцать дней, а заявок на участие в аукционе по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений – не менее чем пять дней.

Заявка и опись предоставленных документов составляются в двух экземплярах, один из которых остается у организатора аукциона, другой – у заявителя. Заявка с прилагаемыми к ней документами регистрируется организатором аукциона в журнале приема заявок с присвоением каждой заявке номера и указанием даты и времени подачи документов. На каждом экземпляре описи документов делается отметка о принятии заявки с указанием номера, даты и времени подачи документов.

Журнал для приема заявок должен быть сброшюрован, на месте сшивки проставляется печать организатора аукциона, а также учиняются подписи не менее двух членов аукционной комиссии.

Заявка, поступившая по истечении срока ее приема вместе с документами по описи, на которой делается отметка об отказе в принятии документов с указанием причины отказа, возвращается в день ее поступления заявителю или его уполномоченному представителю под расписку.

Организатор аукциона ведет протокол приема заявок на участие в аукционе, который должен содержать сведения о заявителях, о датах начала и окончания срока подачи заявок, о внесенных задатках, а также сведения о заявителях, не допущенных к участию в аукционе, с указанием причин отказа в допуске к участию в аукционе. Протокол приема заявок на участие в аукционе подписывается организатором аукциона в течение одного дня после даты окончания срока подачи таких заявок.

Заявитель становится участником аукциона с момента подписания организатором аукциона указанного протокола.

**Основаниями для отказа в допуске к участию в аукционе являются:**

- ✓ представление заявки, не соответствующей установленным требованиям;
- ✓ представление заявки лицом, которому в соответствии с федеральными законами не могут быть предоставлены лесные участки;
- ✓ осуществление в отношении заявителя (юридического лица или индивидуального предпринимателя) процедур банкротства;

✓ нахождение заявителя – юридического лица в процессе ликвидации или прекращение заявителем-гражданином деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;

✓ непоступление задатка на счет, указанный в документации об аукционе, после окончания срока подачи заявок на участие в аукционе.

Аукционная комиссия вправе получать сведения об осуществлении в отношении заявителя процедур банкротства из официальных источников, в том числе путем использования официального сайта соответствующего арбитражного суда субъекта Российской Федерации или территориального органа Федеральной налоговой службы РФ.

Заявители, допущенные к участию в аукционе, и заявители, не допущенные к участию в аукционе, письменно (заказным письмом с описью вложения) уведомляются о принятом решении не позднее дня, следующего после дня подписания организатором аукциона протокола приема заявок на участие в аукционе. Организатор аукциона обеспечивает оперативное уведомление заявителей о принятом решении по факсу или электронной почте.

Организатор аукциона обязан вернуть заявителю, не допущенному к участию в аукционе, внесенный этим заявителем задаток в течение пяти дней со дня подписания протокола приема заявок на участие в аукционе.

Начальная цена предмета аукциона (начальный размер арендной платы или начальная цена заготавливаемой древесины) определяется в соответствии со статьями 73 и 76 Лесного кодекса РФ и не может быть ниже минимального размера арендной платы или минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений.

Для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Документация об аукционе, помимо сведений, указанных в извещении об аукционе, должна содержать:

1) сведения, касающиеся подлежащих заготовке лесных ресурсов;

2) кадастровый паспорт лесного участка или сведения о местоположении лесных насаждений;

3) сведения о величине повышения начальной цены предмета аукциона («шаге аукциона»);

4) проект договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений.

Одновременно с размещением извещения о проведении аукциона его организатор обеспечивает размещение документации об аукционе на официальном сайте торгов, где эта документация должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам.

Аукцион проводится в указанном в извещении о проведении аукциона месте, в соответствующий день и час. При проведении аукциона в месте его проведения присутствует только один уполномоченный представитель от каждого участника.

**Аукцион проводится в следующем порядке:**

✓ аукцион ведет аукционист, назначаемый из числа членов аукционной комиссии;

✓ аукцион начинается с объявления председателем аукционной комиссии об открытии аукциона;

✓ аукционист оглашает последовательность проведения аукциона по включенным в него лотам (аукционным единицам);

✓ по каждой аукционной единице аукционист оглашает наименование, основные характеристики и начальную цену предмета аукциона, а также «шаг аукциона»;

✓ аукцион проводится путем повышения начальной цены предмета аукциона (начального размера арендной платы или начальной цены заготавливаемой древесины); «шаг аукциона» устанавливается в размере, не превышающем пяти процентов начальной цены предмета аукциона;

✓ участникам аукциона выдаются пронумерованные карточки участника аукциона (далее – карточки);

✓ после объявления аукционистом начальной цены предмета аукциона по аукционной единице участникам аукциона предлагается заявить эту цену путем поднятия карточек. После заявления участниками аукциона начальной цены аукционист предлагает участникам аукциона заявлять свои предложения по цене продажи, превышающей начальную цену. Каждая последующая цена, превышающая предыдущую цену на «шаг аукциона», заявляется участниками аукциона путем поднятия карточек. В случае заявления цены, кратной «шагу аукциона», эта цена называется участниками аукциона путем поднятия карточек и ее оглашения;

✓ аукционист называет номер карточки участника аукциона, который первым заявил

начальную или последующую цену, указывает на этого участника и объявляет заявленную цену как цену продажи. При отсутствии предложений со стороны иных участников аукциона аукционист повторяет эту цену три раза. Если до третьего повторения заявленной цены ни один из участников аукциона не поднял карточку и не заявил последующую цену, аукцион завершается;

✓ по завершении аукциона аукционист объявляет о продаже аукционной единицы, называет цену продажи и номер карточки победителя аукциона. Победителем аукциона признается участник, номер карточки которого и заявленная им цена были названы аукционистом последними;

✓ итоговая цена, предложенная победителем аукциона, заносится в протокол об итогах аукциона, составляемый в 2-х экземплярах в день проведения аукциона.

Протокол об итогах аукциона, подписанный организатором аукциона в лице председателя аукционной комиссии и победителем аукциона, является документом, удостоверяющим право победителя на заключение договора аренды или договора купли-продажи. При проведении лесного аукциона протокол является вспомогательным договором, обладающий всеми чертами предварительного договора.

Если от подписания протокола уклоняется организатор, то он обязан возратить задаток в двойном размере и возместить убытки в части, превышающей сумму задатка. Если от подписания протокола уклоняется выигравшее лицо, то оно утрачивает задаток.

Не допускается заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений по результатам аукциона ранее чем через десять дней со дня размещения информации о результатах аукциона на официальном сайте торгов. При этом стороны подписывают договор аренды лесного участка или договор купли-продажи лесных насаждений в течение следующих десяти рабочих дней (часть 6 статьи 80 Лесного кодекса РФ).

К протоколу прилагаются материалы аудиозаписи с составлением акта, подписываемого лицом, осуществлявшим аудиозапись, и председателем аукционной комиссии;

✓ если после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести аукционную единицу по начальной

цене путем поднятия карточки, аукцион признается несостоявшимся.

В случае признания аукциона несостоявшимся организатор аукциона в тот же день составляет соответствующий протокол, подписываемый организатором аукциона и председателем аукционной комиссии.

*Аукцион признается несостоявшимся в случае если:*

❖ в аукционе участвовали менее чем два участника аукциона;

❖ после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона (начального размера арендной платы или начальной цены заготавливаемой древесины) ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по его начальной цене.

В случае, если аукцион признан несостоявшимся в связи с участием менее чем двух участников аукциона, единственный участник аукциона не позднее чем через двадцать дней после дня проведения аукциона обязан заключить договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка, а орган государственной власти или орган местного самоуправления, по решению которых проводился аукцион, не вправе отказаться от заключения с единственным участником аукциона соответствующего договора по начальной цене предмета аукциона (начальному размеру арендной платы или начальной цене заготавливаемой древесины) – часть 8 статьи 80 Лесного кодекса РФ.

В частях 6 и 8 статьи 80 Лесного кодекса РФ некорректно употреблено выражение «заключение договора». Дело в том, что моментом заключения договора аренды является факт его регистрации в регистрационной службе. Точнее было бы написать в обоих пунктах не «заключение», а «подписание» договора.

Информация о результатах аукциона подлежит размещению организатором аукциона в течение трех дней со дня подписания протокола о результатах аукциона на официальном сайте торгов. В случае уклонения одной из сторон от заключения договора, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от его заключения на основании статьи 448 Гражданского кодекса РФ.

При заключении договора с лицом, выигравшим аукцион, сумма задатка засчитывается в счет исполнения обязательства по заключенному договору.

А как быть, если стороны не подписали договор в течение двадцати дней? Судебная практика показывает, что данный срок не является пресекательным и его пропуск не может стать основанием для отказа в государственной регистрации договора аренды лесного участка.

В течение пяти рабочих дней со дня подписания протокола о результатах аукциона организатор аукциона обязан возратить задатки участникам аукциона, которые не стали победителями аукциона.

Суд может признать торги, проведенные с нарушением правил, недействительными по иску заинтересованного лица, что влечет и недействительность договора.

На практике специалистам органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений очень важно уяснить, что является предметом аукциона: заключение договора на торгах или продажа права на заключение договора? Необходимо различать правовые последствия этих действий.

При заключении договора на торгах в аукционную документацию входит договор аренды, который подписывается победителем аукциона в неизменном виде.

При продаже права на заключение договора аренды в аукционную документацию входит всего лишь проект договора аренды. В договор неизменно войдут только два условия аукциона: предмет договора и цена, остальные условия – по соглашению сторон. В случае возникновения между сторонами разногласий возможны даже преддоговорные споры в арбитражном суде. В этом случае условие договора аренды определяется в соответствии с решением суда.

Так как Лесным кодексом РФ предусмотрена продажа права на заключение договора аренды лесного участка, то такие важные условия договора, как: права, обязанности, ответственность, основания расторжения договора – заключаются по соглашению сторон после проведения аукциона. В этом факте может иметь место коррупционная составляющая, когда в отношении «нужных», аффилированных к органам власти арендаторов при подписании договора аренды исключается ряд условий, регулирующих обязанности, ответственность и т.д.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 250-ФЗ в статью 74 Лесного кодекса РФ внесены изменения в части замены примерных договоров аренды на типовые договоры аренды лесных участков. Типовые договоры

аренды лесных участков утверждаются Правительством Российской Федерации для видов использования лесов, предусмотренных частью 1 статьи 25 Лесного кодекса РФ. До 1 июля 2015 г. будут разработаны типовые договоры аренды лесных участков. Это позволит осуществить единообразный подход к регулированию данного вопроса и существенным образом сократит коррупционную составляющую при заключении договоров аренды.

## 1.6. Административные действия по предоставлению лесных участков для заготовки древесины в постоянное (бессрочное) пользование: исполнители и процедуры принятия решений

Право собственности на лесные участки в составе земель лесного фонда принадлежит Российской Федерации. Но наряду с правом собственности – основным титулом, Лесной кодекс РФ предусматривает и иные, производные от права собственности, права на лесные участки у граждан и юридических лиц. Такой титул на лесной участок, принадлежащий лицу, не являющемуся собственником, предоставляет возможность обеспечить на основании закона или договора использование лесного участка с целью получения лесного ресурса или иных благ.

Статьей 9 Лесного кодекса РФ предусмотрены следующие права на лесные участки:

- ❖ право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками;
- ❖ право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут);
- ❖ право аренды лесных участков;
- ❖ право безвозмездного пользования лесными участками.

Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 83 Лесного кодекса РФ) право осуществлять полномочия по предоставлению в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду, постоянное (бессрочное), безвозмездное пользование.

Право постоянного (бессрочного) пользования является новым в лесных отношениях, и до

ныне действующего Лесного кодекса РФ лесное законодательство такого права не содержало.

Основные характеристики права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками:

- ❖ предоставляется исключительно юридическим лицам, указанным в Лесном кодексе РФ, – государственным и муниципальным учреждениям;
- ❖ является вещным правом (статья 216 Гражданского кодекса РФ), в отличие от права аренды и безвозмездного срочного пользования, которые признаются как обязательственные права;
- ❖ законом не предусмотрено составление договора, для получения права достаточно решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- ❖ право постоянного (бессрочного) пользования подлежит государственной регистрации в органах Росреестра с выдачей соответствующего свидетельства;
- ❖ правообладатель осуществляет использование лесов (заготовку древесины) безвозмездно.

Предоставление лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ (пункт 4 статьи 71 Лесного кодекса РФ).

При этом Земельным кодексом РФ регулируется только порядок предоставления (если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ), в то время как субъектный состав определяется Лесным кодексом РФ. Гражданам лесные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются.

Лесные участки в постоянное (бессрочное) пользование (статьи 40 и 41 Лесного кодекса РФ) предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям (казенным, бюджетным, автономным) для осуществления следующих видов деятельности:

- ✓ научно-исследовательской деятельности;
- ✓ образовательной деятельности;
- ✓ рекреационной деятельности;
- ✓ выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, семян);
- ✓ заготовки и переработки древесины в случаях и порядке, указанных в федеральных законах.

Прежде чем предоставить лесной участок на праве постоянного (бессрочного) пользования государственному или муниципальному учреждению, необходимо убедиться, что в уставе пре-

тendente (учреждения) прописан испрашиваемый вид деятельности – научная, образовательная, заготовка и переработка древесины и т.д. Для передачи лесного участка образовательному учреждению необходимо также дополнительно иметь лицензию на право осуществления образовательной деятельности.

В данном разделе мы рассматриваем только пользование лесным участком с целью заготовки и переработки лесных ресурсов. Федеральным законом от 14.03.2009 № 32-ФЗ была введена поправка в статью 29 (пункт 8.1) Лесного кодекса РФ в следующей редакции: *«В случае если федеральными законами допускается осуществление заготовки древесины федеральными государственными учреждениями, лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться этим учреждениям для указанной цели в постоянное (бессрочное) пользование»*. Данная норма касается учреждений, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы (исправительно-трудовые учреждения).

По сути, государство предоставляет исправительно-трудовым учреждениям площади для заготовки древесины бесплатно, чтобы обеспечить людей в местах лишения свободы работой, в том числе для возмещения ими ущерба от преступлений. В силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ данные учреждения с 2011 г. приобрели статус казенных и являются исключением из правил в части зачисления средств от приносящей доходы деятельности на свой внебюджетный счет, а не в федеральный бюджет.

Согласно статье 6 Федерального закона от 21.07.1993 № 5473-I «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», учреждения, исполняющие наказания, осуществляющие заготовку древесины, переработку древесины и иных лесных ресурсов, относятся к учреждениям с особыми условиями хозяйственной деятельности. Места их расположения определяют территориальные органы уголовно-исполнительной системы.

Прежде чем предоставить лесной участок в постоянное (бессрочное) пользование, необходимо сделать запрос в управление Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) по субъекту Российской Федерации о наличии таких учреждений; предоставлении учредительных документов, регламентирующих данный вид деятельности; предоставлении приказа управления ФСИН по субъекту Российской Федерации о его расположении.

Законодательство не содержит нормативов площади лесных участков для предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование, этот вопрос регулируется соглашением сторон.

Основанием приобретения права постоянного (бессрочного) пользования является административно-правовой акт – решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Но, хотя Земельный кодекс РФ и не предусматривает заключение договора, стороны вольны заключить договор как предусмотренный, так и непредусмотренный законом, как поименованный, так и непоименованный. Это – положительный факт по следующей причине: в договоре можно подробно прописать самые необходимые условия в части прав, обязанностей и ответственности сторон. Такой договор не подлежит государственной регистрации в регистрирующих органах, так как основанием регистрации является, в данном случае, решение органа власти, после чего выдается свидетельство о государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования.

Юридические лица, обладающие лесными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками. Если имеются излишние площади, то правообладатель не может их сдать ни в аренду, ни в безвозмездное пользование, ни заключить договор купли-продажи даже при наличии согласия собственника. В этом случае неиспользуемые площади должны быть возвращены собственнику.

Статьей 45 Земельного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 07.06.2013 № 123-ФЗ) предусмотрены случаи прекращения права – добровольный отказ, а также принудительное прекращение:

- ❖ при ненадлежащем использовании земельного участка, а именно:
  - ✓ использовании земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земель, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или значительным ухудшением экологической обстановки;
  - ✓ порче земель;
  - ✓ невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;
  - ✓ невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное

для использования по целевому назначению;

- ❖ при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными статьей 55 Земельного кодекса РФ;
- ❖ в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

## 1.7.

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ДОГОВОРОВ АРЕНДЫ ЛЕСНОГО УЧАСТКА И ПРАВА ПОСТОЯННОГО (БЕССРОЧНОГО) ПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСНЫМ УЧАСТКОМ

Договоры аренды и право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, возникновение, переход и прекращение этих прав подлежат государственной регистрации в соответствии со статьей 131 Гражданского кодекса РФ как сделки с недвижимым имуществом. К недвижимым вещам (недвижимому имуществу) относятся, в том числе, земельные участки (статья 130 Гражданского кодекса РФ), каковыми и являются лесные участки (статья 7 Лесного кодекса РФ: «Лесным участком является земельный участок»).

Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон) указывает, что государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке. Например, если договор аренды лесного участка подписан, но не прошел государственную регистрацию, то такой договор считается незаключенным (статья 433 Гражданского кодекса РФ), а сделка – недействительной (пункт 1 статьи 165 Гражданского кодекса РФ), поэтому только государственная регистрация является тем необходимым актом, который порождает правовые последствия для сторон договора. Аналогичная ситуация складывается и в отношении права постоянного (бессрочного) пользования – оно возникает с даты государственной регистрации права.

Основаниями для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются, в том числе:

- ✓ акты, изданные органами государственной власти;

- ✓ договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества;

- ✓ вступившие в законную силу судебные акты (статья 17 Федерального закона № 122-ФЗ).

При государственной регистрации прав проводится правовая экспертиза документов, в том числе проверка законности сделки (за исключением нотариально удостоверенной сделки) и установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа в государственной регистрации прав или ее приостановления.

Государственная регистрация прав проводится в течение десяти рабочих дней со дня приема заявления и документов, необходимых для государственной регистрации, если иные сроки не установлены федеральным законом (пункт 3 статьи 13 Закона в редакции Федерального закона от 29.12.2014 № 457-ФЗ).

Государственная регистрация прав на основании нотариально удостоверенных документов проводится не позднее чем в течение трех рабочих дней, следующих за днем приема заявления и документов, необходимых для государственной регистрации.

Проведенная государственная регистрация договоров и иных сделок удостоверяется посредством совершения специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки.

При этом специальная регистрационная надпись на документе, представленном в форме электронного документа, подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью государственного регистратора. Далее проводится внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество. И, наконец, совершается запись на правоустанавливающих документах (договорах) и выдаются удостоверения о произведенной государственной регистрации прав.

За государственную регистрацию прав в соответствии с налоговым законодательством взимается государственная пошлина. В соответствии с подпунктами 20–26 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса РФ, за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество уплата государственной пошлины составляет:

- ✓ физическим лицам – 1000 рублей;

- ✓ организациям – 15 000 рублей.

За внесение изменений в записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним:

- ✓ физическим лицам – 200 рублей;

- ✓ организациям – 600 рублей.

Сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав (далее – ЕГРП), являются общедоступными по запросам любых лиц, в том числе посредством почтового отправления, использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг или иных технических средств связи, посредством обеспечения доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения ЕГРП (статья 7 Закона).

Сведения, содержащиеся в ЕГРП, предоставляются в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения соответствующего запроса (максимальный срок), если иное не установлено Законом.

Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, бесплатно предоставляет информацию о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним по запросам, в том числе федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и многофункциональных центров.

На практике имеют место случаи, когда сторона (чаще всего, арендатор лесного участка) уклоняется от государственной регистрации договора аренды лесного участка. В этом случае арендодатель (другое уполномоченное государством лицо) имеет право в соответствии с пунктом 2 статьи 165 Гражданского кодекса РФ подать исковое заявление в арбитражный суд, который вправе вынести решение о регистрации договора. Договор регистрируется в соответствии с решением суда.

Сторона, необоснованно уклоняющаяся от государственной регистрации сделки, должна возместить другой стороне убытки, вызванные задержкой в регистрации сделки (пункт 3 статьи 165 Гражданского кодекса РФ).

Приказом Федеральной регистрационной службы от 19.11.2007 № 255 были утверждены Методические рекомендации об особенностях государственной регистрации прав, ограниче-

ний (обременений) прав на лесные участки и сделок с ними.

С 1 января 2015 г. допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков для использования их, в том числе, и с целью заготовки древесины только после проведения государственного кадастрового учета (статья 4.4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса РФ» в редакции Федерального закона от 29.12.2014 № 459). Напомним, что до этого момента допускалось использование лесов с целью заготовки древесины на основании планов лесных участков без проведения кадастрового учета.

Данная норма сильно осложнит и затормозит развитие арендных отношений по нескольким причинам, в том числе финансовым и организационным. Это касается и регистрации прав. Так, для государственной регистрации договора аренды лесного участка теперь прилагается его кадастровый паспорт.

### 1.8. КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ И НЕЛЕГАЛЬНАЯ ЗАГОТОВКА ДРЕВЕСИНЫ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ. Пути устранения

Незаконная заготовка леса и нелегальный оборот древесины являются одной из наиболее обсуждаемых проблем на глобальном уровне, уровне федеральных и региональных властей Российской Федерации, в сообществе неправительственных организаций экологической направленности.

Негативные последствия нелегальной деятельности в лесном секторе очевидны, но так как эта деятельность является криминальной, осуществляемой на значительных территориях, масштабы экономических, экологических и социальных потерь от нелегального оборота древесины оцениваются лишь экспертным путем с большими расхождениями в их значениях.

В настоящее время, по инициативе Российской Федерации, на межправительственном уровне организован процесс, призванный противодействовать незаконным заготовкам древесины в мире, получивший название ФЛЕГ (FLEG –

Forest Law Enforcement and Governance – правоприменение и управление в лесном секторе).

Начало процессу было положено Международной министерской конференцией «Переговорный процесс стран Европы и Северной Азии», состоявшейся 22–25 ноября 2005 г. в Санкт-Петербурге. Российская Федерация, выполняя Индикативный план действий, принятый на Министерской конференции, осуществляет целый комплекс мероприятий по противодействию нелегальной деятельности в лесном секторе.

Большую помощь в реализации странового плана играет программа «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе в странах Восточного направления Европейской политики добрососедства и России», финансируемая Европейским Союзом. Программа реализуется в Российской Федерации Всемирным банком, Всемирным фондом дикой природы и Международным союзом охраны природы в 2 этапа:

- ✓ первый этап FLEG-1 – 2009–2012 гг.,
- ✓ второй этап FLEG-2 – 2014–2016 гг.

По результатам выполнения программы на 1-м этапе было подготовлено учебное пособие «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации». Одной из задач программы стал анализ существующих правовых и нормативных актов в сфере лесных отношений на предмет их коррупционности с учетом того, что коррупция лежит в основе всех форм нелегальной деятельности и является «финансовой базой» теневой экономики во всех секторах и странах.

Лесной сектор при существующей системе экономических отношений предрасположен к коррупционной деятельности в силу следующих факторов:

- ❖ Доступ к использованию лесов, основанный на распределении ресурсов между желающими получить права на их заготовку.
- ❖ Многоцелевое использование лесов, при котором возможна оплата за использование одних ресурсов при потреблении других.
- ❖ Доступ к использованию бюджетных средств на проведение лесохозяйственных мероприятий на лесных землях, не переданных в аренду, путем отбора хозяйствующих субъектов.
- ❖ Соединение в органах управления лесами в субъектах Российской Федерации распорядительных и контрольных функций.

Из всех названных выше факторов наиболее коррупционным является доступ к использова-

нию лесов для заготовки древесины, так как Лесной кодекс РФ и обеспечивающие его реализацию нормативные акты создали сложные бюрократические процедуры для получения прав на ведение лесозаготовок, не имеющие аналогов в зарубежной практике управления государственными лесами.

Получение права на заготовку древесины на условиях договора аренды лесного участка сопровождается длительным путем решений, каждое из которых потенциально содержит возможность коррупционных злоупотреблений (рис. 1.3). И только при подаче в органы государственной власти лесной декларации бизнес получает право начать работы по заготовке древесины на территории, определенной лесным планом субъекта Российской Федерации.

В течение этого долгого пути частный бизнес постоянно взаимодействует с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, стремясь получить в эксплуатацию лесные участки на условиях, максимально удовлетворяющих его экономические интересы. Чтобы эти интересы максимально удовлетворялись не за счет интересов государства, процедуры взаимодействия частного бизнеса с органами государственной власти должны быть прозрачными и подконтрольными. При этом органы государственной власти не должны административно навязывать условия договора арендаторам, понимая, что в такой ситуации

арендатор будет вынужден искать возможности обойти, по его мнению, несправедливо установленные требования, прибегая к нарушениям лесного законодательства, включая коррупционные злоупотребления.

Директивное подавление интересов частного бизнеса при подготовке и заключении договоров аренды лесных участков порождает конфликтные ситуации во взаимоотношениях между государством и частным бизнесом, разрешаемые, как правило, через коррупционные правонарушения.

Анализ правового обеспечения и административной организации использования лесов позволил установить следующие коррупционные риски:

- ✓ преференции для отдельных случаев доступа физических и юридических лиц к получению прав на использование лесов;
- ✓ безаукционный доступ к использованию лесов при реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;
- ✓ неопределенность в определениях «предмета аукциона» и «прав на заключение договоров», являющихся главными элементами аукционных процедур доступа к использованию лесов.

Проиллюстрируем, как названные коррупционные риски снижают лесной доход, поступающий в бюджетную систему, и создают условия для незаконной заготовки древесины (пример 1.1).



Рис. 1.3.  
Административная организация доступа к использованию лесов для заготовки древесины  
в условиях аренды лесного участка

**Пример 1.1.**

Преференции при отборе лесопользователей созданы статьями 80 (часть 8) и 78 (часть 2) Лесного кодекса РФ. Действия этих преференций следующие.

Часть 7 статьи 80 утверждает: «Аукцион признается не состоявшимся в случае, если:

- 1) в аукционе участвовали менее чем два участника аукциона,
- 2) после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по его начальной цене».

А уже часть 8 данной статьи делает исключение из вышеизложенных требований: «В случае если аукцион признан несостоявшимся по причине, указанной в пункте 1 части 7 настоящей статьи, единственный участник аукциона не позднее чем через десять дней после проведения аукциона обязан заключить договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка, а орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, по решению которого проводился аукцион, не вправе отказаться от заключения с единственным участником аукциона соответствующего договора по начальной цене предмета аукциона».

Таким образом, коррупционный интерес в действиях администрации, делающей все возможное для того, чтобы аукцион не состоялся, будет определяться разницей в рыночной и начальной ценах предмета аукциона. На эту же разницу снизится и лесной доход, поступающий в бюджетную систему.

Аналогичные возможности для принятия административных решений в коррупционных целях предоставляет статья 78 Лесного кодекса РФ (пример 1.2).

Коррупционные издержки административных решений с перенесением сроков внесения арендной платы очевидны, и их сумма поддается элементарному экономическому расчету.

Высокой степени коррупционный риск при доступе к использованию лесов установлен статьей 22 Лесного кодекса РФ «Инвестиционная деятельность в области освоения лесных ресурсов».

Согласно части 3 данной статьи постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» создало исключительные условия для доступа арендаторов лесных участков к заготовке древесины при реализации приоритетных инвестиционных проектов путем:

- ✓ безаукционного доступа к ресурсам;
- ✓ снижения платы за аренду лесного участка на 50 % на период окупаемости проекта от суммы платы, рассчитанной по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.07 № 310.

Таким образом, *постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2007*

**Пример 1.2.**

Часть 1 статьи 78 Лесного кодекса РФ утверждает: «Договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона».

Но уже часть 2 той же статьи создает возможности для получения в аренду лесного участка на иных, более благоприятных для бизнеса условиях: «В случае если договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не заключен в соответствии с частью 1 настоящей статьи, допускается проведение аукциона, по результатам которого заключается договор аренды такого лесного участка, предусматривающий начало срока внесения арендной платы по истечении первых пяти лет срока договора аренды лесного участка».

**№ 419 по сути заменило аукционный доступ к использованию лесов конкурсным отбором без наличия открытых процедур проведения последнего, тем самым создав условия для принятия решений на основе коррупционных интересов.**

На практике существующий коррупционный риск приводит к потере значительной суммы лесного дохода из-за непоступления арендной платы в бюджетную систему в течение неопределенно длительного времени, способствует монополизации лесных рынков крупными компаниями, ухудшает условия развития малого бизнеса.

Условия для незаконной деятельности при заготовке древесины создает коррупционный риск, обусловленный неопределенностью понятия «предмет аукциона». Лесной кодекс РФ не содержит однозначного определения предмета аукциона, позволяющего на базе достоверной информации рассчитывать его начальную цену (пример 1.3).

Таким образом, однозначное толкование предмета аукциона дает только использование лесного участка без изъятия лесных ресурсов. В данном случае это будет площадь арендуемого участка. Без изъятия лесных ресурсов на условиях аренды осуществляется только:

- ✓ использование лесов для ведения охотничьего хозяйства;
- ✓ использование лесов для осуществления рекреационной деятельности.

Для всех других случаев, когда при аренде лесных участков изымаются лесные ресурсы, прежде всего древесина, данный подход непригоден.

Вместо однозначного решения сторонами договора принимается вариант оценки ресурсов, создающий коррупционную выгоду обеим сторонам.

Практика заключения договоров аренды базируется на оценке запаса древесины на корню с применением нормативов, одним из которых является расчетная лесосека (допустимый объем изъятия древесины). Однако точность этой оценки, допускающая отклонение расчетных объемов от фактически заготовленной древесины в пределах  $\pm 10\%$ , достаточно низкая. Таким образом, при заключении договора аренды создается возможность для принятия административного решения по установлению норматива заготовки древесины в качестве предмета аукциона для расчета арендной платы на уровне нижнего предела ( $-10\%$ ), что «выводит» фактический объем заготовки древесины сверхпринятого норматива ( $+10\%$ ) в нелегальную деятельность (теневую экономику) и, соответственно, снижает поступление дохода в бюджетную систему из-за невнесения соответствующих налогов и арендной платы.

Сумма дохода, не поступающего государству, определяет потенциальную коррупционную емкость административных решений по назначению предмета аукциона при продаже прав как на

### Пример 1.3.

Часть 4 статьи 79 сводит предмет аукциона к информации «о местоположении лесных участков или лесных насаждений, о площади и границах лесных участков, об объеме подлежащих заготовке лесных ресурсов, об обременениях лесных участков, об ограничении использования лесов, о кадастровых номерах лесных участков, о видах и об установленных лесохозяйственным регламентом параметрах использования лесов».

Статьи 73 и 76 сужают изложенное в пункте 2 части 4 статьи 79 расширительное толкование предмета аукциона до следующих понятий:

- а) статья 73 часть 2 устанавливает: «при использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке»,
- б) в статье 73 часть 3 находим, что «при использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка».
- в) статья 76 часть 2 утверждает: «минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяется как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины».

заключение договора аренды лесного участка, так и на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.

Много неопределенностей при установлении арендной платы в договорах аренды лесных участков вносит «продажа прав». Вопрос стоит так: *чем является окончательная цена предмета аукциона для потенциального арендатора лесного участка или покупателя лесного насаждения – платой за право на заключение договоров или платой за изымаемые лесные ресурсы, или за площадь арендуемого участка?*

Отождествление понятий «продажа прав на заключение договоров» и «продажа самих лесных ресурсов», включая древесину на корню, приводит к многочисленным судебным разбирательствам в субъектах Российской Федерации, когда органы государственной власти, выступающие в статусе арендодателей, рассматривают установленную на аукционе цену предмета как арендную плату на весь период действия договора, без учета постоянно меняющихся условий заготовки древесины и различий в характеристиках земель лесного фонда. Именно этот фактор создает условия для появления большой суммы задолженности арендаторов лесных участков перед бюджетной системой при внесении арендной платы, рассчитанной по характеристикам лесных ресурсов и условиям их эксплуатации, далеким от действительности.

*Принятие решений о размерах платы за использование лесов в условиях неопределенности подходов к ее установлению создает условия для коррупционных сделок, снижающих поступление лесного дохода в бюджетную систему.*

Большие надежды на устранение условий для коррупционной и нелегальной деятельности в сфере использования лесов дает принятие Федерального закона от 28.12.2013 № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части введения:

- ✓ учета древесины;
- ✓ маркировки древесины;
- ✓ транспортировки древесины и учета сделок с ней;
- ✓ единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней.

Однако, чтобы эти надежды сбылись, необходимо осуществить реформирование системы платежей, «привязав» их размер к количеству уч-

тенной заготовленной древесины, а не к нормативам, характеризующим наличие древесных ресурсов различных размерно-качественных групп в составе запаса растущих лесных насаждений.

Таким образом, арендная плата за использование лесов в целях заготовки древесины должна состоять из двух составляющих и определяться по следующей формуле:

$$F = S \times q + \sum_{i=1}^m V_i P_i, \quad 1.7$$

где:

$F$  – арендная плата;

$S$  – площадь лесного участка, взятого в аренду;

$q$  – ставка платы за 1 га площади лесного участ-

ка;

$1 \dots m$  – количество заготовленных сортиментов;

$V_i$  – объем  $i$ -го заготовленного сортимента по результатам учета;

$P_i$  – ставка платы за 1 м<sup>3</sup> древесины заготовленного сортимента.

Произведение  $S \times q$  должно формировать разовый платеж, внесение которого дает право арендатору на освоение лесного участка в течение срока, установленного договором.

Ставка платы за 1 га площади лесного участка должна возместить государству расходы на проведение лесоустроительных работ, включая работы по постановке лесных участков на кадастровый учет. Названная ставка может быть дифференцирована в зависимости от:

- ✓ площади лесного участка;
- ✓ таксационных характеристик земель лесного фонда и условий его эксплуатации;
- ✓ транспортной доступности лесного участка относительно существующих путей магистрального транспорта;
- ✓ срока действия договора аренды.

Введение разового платежа будет противодействовать стремлению частного бизнеса взять в аренду как можно большую площадь земель лесного фонда, выводя ее на длительное время из хозяйственного оборота.

Выражение  $\sum_{i=1}^m V_i P_i$  формирует текущие (месячные, квартальные, полугодовые и годовые) платежи, основой расчета которых становятся заготовленные и учтенные в соответствии с требованиями нормативных документов объемы круглых лесоматериалов.

Так нелегальные лесозаготовки потеряют свои коррупционные стимулы, основанные на несоответствии фактических и нормативных

объемов заготовленной древесины. Если плата на основе фактически заготовленной древесины не будет реализована, трудно ожидать улучшения ситуации с незаконными заготовками древесины и коррупционной деятельностью в сфере использования лесов.

Для устранения коррупционных рисков, а следовательно, сокращения финансовых потерь от непоступления в бюджеты значительной части платы за использование лесов необходимо, прежде всего, проявить политическую волю со стороны органов законодательной и исполнительной власти в области совершенствования лесоправления и правоприменения.

## 1.9. УЧЕТ И ТРАНСПОРТИРОВКА ЗАГОТОВЛЕННОЙ ДРЕВЕСИНЫ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Одной из наиболее актуальных проблем Российской Федерации в области лесных отношений является борьба с незаконными рубками, объемы которых достигли огромных размеров. Незаконные рубки и связанный с ними нелегальный оборот древесины неизвестного происхождения наносят значительный ущерб бюджету и окружающей среде, приводят к снижению уровня жизни населения в лесных районах.

Именно поэтому в последние годы в ряде субъектов Российской Федерации были приняты и действовали законы, регулирующие оборот древесины (Амурская, Ивановская и Псковская области, Красноярский и Хабаровский край, Республика Башкортостан и др.). Однако эффективность борьбы была довольно низкой, так как данные законы действовали только в границах конкретного региона, а за его пределами нелегальный оборот древесины увеличивался. Назрела необходимость в принятии федерального закона, который бы устанавливал единые правила на всей территории России.

Такой важной вехой стал Федеральный закон от 28.12.2013 № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», который ввел в Лесной кодекс РФ три новые главы – 2.1, 2.2 и 2.3, нормы которых будут поэтапно вводиться в действие в течение двух лет.

1) Глава 2.1. «Учет и маркировка древесины»:

✓ статьи 50.1, 50.2 – вступили в силу с 1 января 2015 г.

2) Глава 2.2. «Транспортировка древесины и учет сделок с ней»:

✓ пункт 1,2 статьи 50.3 – с 1 января 2015 г., пункт 3 статьи 50.3 – с 1 июля 2015 г.;

✓ статья 50.4 – с 1 июля 2014 г.;

✓ статья 50.5 – с 1 июля 2015 г.

3) Глава 2.3. «Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней»:

✓ пункты 1–9 статьи 50.6 – с 1 января 2015 г. (кроме подпунктов 7 и 8, которые вступят в силу с 1 июля 2015 г.).

Все остальные статьи новых 3-х глав Лесного кодекса РФ вступили в силу с 1 февраля 2014 г. (части 1 и 2 статьи 50.3, части 1–8, пункты 1–6 части 9 статьи 50.6).

Законом предусмотрено создание Единой федеральной государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней в целях предотвращения незаконных рубок и обеспечения прозрачности рынка лесоматериалов. Отслеживание происхождения древесины будет обеспечено за счет учета информации о сделках с древесиной до ее обработки, переработки или вывоза из Российской Федерации, а также осуществления анализа и контроля достоверности предоставленных сведений. Информационная система будет взаимодействовать с другими федеральными информационными системами.

В системе будет содержаться документированная информация о договорах, на основании которых осуществляется заготовка древесины, о заявленных и фактических объемах заготовки древесины, сделках с древесиной, в том числе дуба, бука, ясеня. Порядок функционирования системы и порядок представления информации в систему, а также формы представления информации, формы и порядок направления запросов о предоставлении информации будут установлены Правительством Российской Федерации.

Пользователями системы будут все заинтересованные федеральные и региональные органы исполнительной власти.

Рассмотрим подробнее процедуру учета древесины.

Древесина, полученная при использовании лесов и осуществлении мероприятий по их охране, защите, воспроизводству, подлежит учету до ее вывоза из леса лицами, использующими леса.

Учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд, осуществляется органами

государственной власти в области лесных отношений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1525 утверждены Правила учета древесины, согласно которым учет древесины включает:

- ✓ определение объема древесины;
- ✓ определение видового (породного) и сортиментного состава древесины;
- ✓ фиксацию результатов определения объема древесины и видового (породного) и сортиментного состава древесины.

При учете древесины в виде хлыстов сортиментный состав древесины не проводится.

Определение объема древесины осуществляется с применением требований, установленных в национальных и межгосударственных стандартах.

Древесина ценных лесных пород (дуб, бук, ясень) подлежит обязательной поштучной маркировке лицами, осуществляющими ее вывоз из Российской Федерации.

Информация о маркировке древесины представляется в единую государственную автоматизированную информационную систему (ЕГАИС) учета древесины и сделок с ней в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, не позднее одного дня до ее вывоза из Российской Федерации (статья 50.2 Лесного кодекса РФ).

Порядок маркировки и требования к маркировке древесины ценных пород установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 04.11.2014 № 1161. Древесина ценных пород подлежит обязательной поштучной маркировке, которая осуществляется юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими вывоз древесины ценных пород из Российской Федерации, до представления соответствующей информации в ЕГАИС.

Информация о маркировке древесины ценных пород представляется в ЕГАИС в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг, не позднее одного дня до вывоза древесины ценных пород из Российской Федерации в установленном порядке.

Маркировка древесины ценных пород осуществляется путем поштучного крепления на древесину ценных пород бирки, содержащей необходимые сведения:

- ✓ наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, идентификационный номер налогоплательщика, осуществляющего вывоз древесины ценных пород из Российской Федерации;
- ✓ номер бирки;
- ✓ номер декларации о сделке с древесиной.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2014 № 571, вступившим в силу с 1 июля 2014 г., утверждены форма и правила заполнения сопроводительного документа на транспортировку древесины, в котором указываются следующие сведения:

- ✓ собственник, грузоотправитель, грузополучатель;
- ✓ перевозчик древесины;
- ✓ объем древесины, ее видовой (породный) и сортиментный состав;
- ✓ пункт отправления и назначения;
- ✓ номер декларации о сделках с древесиной (в случае если совершались);
- ✓ номер государственного регистрационного знака транспортного средства (в случае транспортировки автомобильным транспортом).

Сопроводительный документ оформляется собственниками древесины (статья 50.4 Лесного кодекса РФ).

Лица, совершившие сделки с древесиной, в том числе в целях ввоза и вывоза из Российской Федерации, представляют оператору ЕГАИС учета древесины и сделок с ней декларацию о сделках с древесиной в форме электронного документа, подписанного электронной подписью. В декларации указывается следующая информация:

- ✓ собственник древесины;
- ✓ объем древесины;
- ✓ видовой и сортиментный состав древесины;
- ✓ сведения о договоре аренды, купли-продажи;
- ✓ сведения о договоре, по которому приобретается или отчуждается древесина;
- ✓ место складирования древесины (при наличии).

Декларация представляется в течение пяти рабочих дней со дня заключения, изменения или прекращения договора на отчуждение древесины, но не позднее одного дня до транспортиров-

ки. В декларацию вносят изменения о фактическом объеме в течение действия договора, на основании которого указанная декларация была подана, но не реже одного раза в месяц (статья 50.5 Лесного кодекса РФ).

В Лесной кодекс РФ введена новая статья 99.1 «Изъятие незаконно заготовленной древесины и орудий незаконной заготовки древесины», согласно которой незаконно заготовленная древесина, транспортные средства и другие орудия незаконной заготовки древесины подлежат безвозмездному изъятию, конфискации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Безвозмездно изъятая, конфискованная древесина подлежит хранению, реализации либо, в случае утраты качества или иных потребительских свойств, утилизации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Помимо этого в Кодекс РФ об административных правонарушениях добавлена новая статья 8.28.1 «Нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней»:

«1. Непредставление или несвоевременное представление декларации о сделках с древесиной, а также представление заведомо ложной информации в декларации о сделках с древесиной – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от семи тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей (с 1 января 2016 г.).

2. Непредставление или несвоевременное представление должностными лицами уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления информации в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней, а также представление заведомо ложной информации в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

3. Нарушение порядка учета древесины – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати пяти тысяч до тридцати пяти тысяч рублей;

на юридических лиц – от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

4. Нарушение требований лесного законодательства в части обязательной маркировки древесины –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей с конфискацией древесины либо без таковой; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией древесины либо без таковой (части 2–4, с 1 июля 2015 г.).

5. Транспортировка древесины без оформленного в установленном лесным законодательством порядке сопроводительного документа –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией древесины и (или) транспортных средств, являющихся орудием совершения административного правонарушения, либо без таковой; на юридических лиц – от пятисот тысяч до семисот тысяч рублей с конфискацией древесины и (или) транспортных средств, являющихся орудием совершения административного правонарушения, либо без таковой» (с 1 января 2015 г.).

Кроме того, вносятся изменения в статью 19.7, часть 1 статьи 23.1, часть 2 статьи 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

## 1.10.

### РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ И ПРИМЕНЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

*Административный регламент* – нормативный правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций (услуг) Иными словами: это обязательные требования к содержанию, порядку и качеству совершения управленческих действий.

Впервые административные регламенты упоминаются в таком важном документе, как Концепция административной реформы в Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р). Цель регламентов – снизить коррупционные риски, обеспечить единообразное и качествен-

ное выполнение чиновниками тех или иных государственных функций (предоставления государственных услуг), сократить сроки их выполнения, повысить открытость информации о деятельности государственных органов.

Административный регламент должен исчерпывающим образом (с описанием последовательно выполняемых действий, процедур и их стадий, сроков исполнения, вариативностью возможных решений, формой результата, должностным положением исполнителя и т.д.) регулировать исполнение соответствующих государственных функций (услуг).

Согласно части 8 статьи 83 Лесного кодекса РФ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий.

До утверждения регламентов на федеральном уровне высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе утверждать административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, которые не могут противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации, в том числе не могут содержать не предусмотренные такими актами дополнительные требования и ограничения в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций, и разрабатываются с учетом требований к регламентам предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и исполнения государственных функций.

На сегодняшний день на федеральном уровне практически отсутствуют административные регламенты по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в области лесных отношений, поэтому государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимают свои административные регламенты.

Учитывая сложность дифференциации государственных функций и государственных услуг, необходимо выделить основные признаки государственной услуги:

- ❖ *адресность* – наличие конкретного лица, обратившегося за получением услуги;
- ❖ *взаимодействие сторон* в процессе оказания услуги;
- ❖ *носит индивидуальный характер* исходя из особенностей клиента;

❖ *должна быть включена в реестр государственных услуг.*

Примером предоставления государственных услуг в области лесных отношений являются, в том числе:

- ✓ предоставление гражданам и юридическим лицам выписки из государственного лесного реестра;
- ✓ оформление и заключение договора купли-продажи лесных насаждений с гражданами для собственных нужд;
- ✓ предоставление лесного участка в аренду без проведения аукциона;
- ✓ проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- ✓ предоставление лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
- ✓ предоставление лесного участка в безвозмездное срочное пользование;
- ✓ подготовка материалов для перевода земель лесного фонда в земли иных категорий.

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предписывает всем государственным органам власти предоставлять государственные услуги только при наличии административных регламентов. В отличие от административного регламента исполнения государственной функции, административный регламент предоставления государственной услуги обязательно должен содержать стандарт ее предоставления.

Заявителем является физическое или юридическое лицо (за исключением органов государственной власти), обратившееся с запросом о предоставлении государственной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

В отличие от предоставления государственной услуги, административный регламент исполнения государственной функции – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий, принятия решений органом исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), *не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации.*

К государственным функциям в области лесных отношений можно отнести:

- ✓ проведение аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений;

- ✓ проведение аукциона по размещению государственного заказа на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов;
- ✓ ведение государственного лесного реестра;
- ✓ администрирование платежей;
- ✓ осуществление федерального государственного лесного надзора и др.

Для обеспечения ведения в электронной форме реестра государственных и муниципальных услуг, а также функций по осуществлению государственного надзора (надзора) и муниципального контроля создана федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», которая состоит из следующих разделов:

- а) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;
- б) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) реестр муниципальных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) органами местного самоуправления;
- г) справочная информация.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» утверждены:

- ❖ Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций.
- ❖ Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг.
- ❖ Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг.

В регламент должны быть включены следующие разделы:

- ✓ общие положения (перечень нормативных правовых актов, права и обязанности должностных лиц, описание результата и др.);
- ✓ требования к порядку исполнения государственной функции, стандарт предоставления услуги;
- ✓ состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (дейст-

вий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;

- ✓ порядок и формы контроля исполнения государственной функции;
- ✓ досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц.

В приложении к регламентам обязательно приводится блок-схема, а проекты регламентов подлежат независимой экспертизе.

Государственная экспертиза административных регламентов на федеральном уровне проводится Министерством экономического развития РФ.

Таким образом, для эффективного и качественного управления использованием лесов с целью заготовки древесины органы государственной власти должны иметь несколько административных регламентов:

- ❖ по осуществлению государственной функции по проведению аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка и купли-продажи лесных насаждений;
- ❖ по предоставлению государственной услуги – порядку проведения государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- ❖ по предоставлению государственной услуги – выдаче выписки из государственного лесного реестра;
- ❖ по предоставлению государственной услуги – оформление и заключение договора купли-продажи лесных насаждений с гражданами для собственных нужд;
- ❖ по предоставлению государственной услуги – передаче лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование.

## 1.11.

### ДОГОВОРНЫЕ ФОРМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ ДЛЯ ЗАГОТОВКИ ДРЕВЕСИНЫ

#### 1.11.1. ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ, ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСОВ

Право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (серви-

тут), право аренды лесных участков, а также право безвозмездного пользования лесными участками возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях и земельным законодательством, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ (статья 9 Лесного кодекса РФ).

Статьей 8 Гражданского кодекса РФ определены основания возникновения гражданских прав и обязанностей. Право на использование лесов также возникает из аналогичных оснований (юридических фактов):

- ❖ актов государственных органов – право постоянного (бессрочного) пользования;
- ❖ договоров – договоры аренды лесного участка, купли-продажи лесных насаждений;
- ❖ иных оснований:
  - ✓ наследование (по завещанию или по закону),
  - ✓ правопреемство юридического лица при его реорганизации,
  - ✓ перенаем лесного участка,
  - ✓ субаренда лесного участка,
  - ✓ продажа заложенного права аренды лесного участка.

Рассмотрим подробно «иные основания», когда лесопользователями становятся новые лица. Из прав на лесные участки, перечисленных в статье 9 Лесного кодекса РФ, наследуется только право аренды лесного участка. В этом случае наследник является правопреемником и получает право на использование лесов.

В соответствии со статьей 617 Гражданского кодекса РФ в случае смерти гражданина, арендующего недвижимое имущество, его права и обязанности по договору аренды переходят к наследнику, если законом или договором не предусмотрено иное. Иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ. Именно поэтому арендодатель не вправе отказать наследнику во вступлении в договор на оставшийся срок его действия. При этом условия договора сохраняются, а происходит только замена лиц в обязательстве. Негативным является тот факт, что к наследству наследники призываются в течение шести месяцев со дня смерти, поэтому в этот срок не поступает арендная плата и образуется недоимка, которую обязан погасить новый арендатор.

При реорганизации (в отличие от ликвидации) всегда есть правопреемник, к которому

переходят все права, обязанности и долги. Гражданский кодекс РФ предусматривает следующие виды реорганизации (статьи 57–60 Гражданского кодекса РФ) с оформлением передаточного акта, из которого можно узнать информацию о правопреемнике: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование.

Юридическое лицо, которое приняло решение о реорганизации, обязано письменно уведомить регистрирующий орган в течение трех рабочих дней после принятия решения. Регистрирующий орган (налоговый орган) вносит в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ) запись о том, что юридическое лицо находится в процессе реорганизации. После этого реорганизуемое юридическое лицо дважды с периодичностью один раз в месяц размещает в средствах массовой информации, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, уведомление о своей реорганизации. Помимо этого, сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц и предназначенные для публикации, размещаются в сети Интернет на сайте Федеральной налоговой службы РФ.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации должен знать, что при реорганизации арендатора лесного участка договор аренды не прекращается, а в него только вносятся изменения, которые регистрируются в органах Росреестра. Это так называемое универсальное правопреемство.

Перенаем и субаренда лесных участков оформляются соответственно договором субаренды и соглашением о перенайме, которые подлежат государственной регистрации как сделки с недвижимым имуществом. В результате появляются новые участники лесных отношений – субарендатор, а при перенайме – новый арендатор взамен предыдущего.

Использование лесов может ограничиваться только в случаях и в порядке, которые предусмотрены Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами (статья 27 Лесного кодекса РФ). Допускается установление следующих ограничений использования лесов:

- 1) запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов;
- 2) запрет на проведение рубок;
- 3) иные установленные Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами ограничения использования лесов.

Поскольку только федеральный закон может устанавливать соответствующие ограничения использования лесов, то вводить подобную норму в договор аренды лесного участка недопустимо.

В Лесном кодексе РФ 1997 г. ограничить использование лесов за нарушение лесного законодательства могло должностное лицо органа управления лесами.

Приостановление использования лесов также возможно только в случаях, предусмотренных федеральными законами (статья 28 Лесного кодекса РФ). Таким федеральным законом является Кодекс РФ об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 3.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, за совершение административных правонарушений может устанавливаться и применяться такой вид административного наказания, как административное приостановление деятельности. Причем применяется оно в качестве основного наказания.

Административное приостановление деятельности назначается судьей районного суда (статья 23.1) только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части (часть 2 статьи 8.12, часть 2 статьи 8.13, части 2–3 статьи 8.31), если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток.

Помимо этого, пунктом 4 части 3 статьи 96 Лесного кодекса РФ предусмотрено, что должностные лица, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор, имеют право пресекать нарушения лесного законодательства, в том числе приостанавливать рубки лесных насаждений, осуществляемые лицами, не имеющими предусмотренных Лесным кодексом РФ документов.

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного срочного пользования лесным участком (статья 24 Лесного кодекса РФ).

### 1.11.2. ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

Организация использования лесов включает в себя совокупность последовательно связанных инструментов государственного управления:

- ✓ лесной план субъекта Российской Федерации (документ лесного планирования субъекта Российской Федерации);
- ✓ лесохозяйственный регламент лесничества (содержит информацию о возрастах рубок, расчетной лесосеке, требованиях к охране, защите и воспроизводству лесов);
- ✓ проект освоения лесов арендатором и правообладателем права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком;
- ✓ лесная декларация, подаваемая лицом, использующим леса;
- ✓ отчет об использовании лесов (объем изъятых лесных ресурсов, их породная, товарная и сортиментная структуры).

Обязанность государства – разработать лесной план субъекта Российской Федерации и лесохозяйственный регламент лесничества, а задача лесопользователя – арендатора и лица, использующего лесной участок на праве постоянного (бессрочного) пользования – обеспечить разработку проекта освоения лесов за свой счет, подать в срок лесную декларацию и представить отчет об использовании лесов.

В лесном плане субъекта Российской Федерации определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения с приложением карт с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их освоения. Лесной план утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Типовая форма и состав лесного плана, порядок его подготовки установлен приказом Рослесхоза от 05.10.2011 № 423 (зарегистрирован в Минюсте России 12.12.2011 № 22552).

Приказом Рослесхоза от 29.02.2012 № 69 (зарегистрирован в Минюсте России 05.05.2012 № 24075) определено, что проект освоения лесов содержит сведения о разрешенных видах и проектируемых объемах использования лесов, мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, охране объектов животного мира и водных объектов, а в случаях, предусмотренных статьей 21 Лесного кодекса РФ, также о мероприятиях по строительству, ре-

конструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Изменения и дополнения, вносимые в проект освоения лесов, также подлежат государственной экспертизе (приказ Рослесхоза от 22.12.2011 № 545, зарегистрирован в Минюсте России 10.04.2012 № 23775).

Лесной кодекс РФ 2006 г. ввел уведомительный порядок о предстоящей заготовке древесины через лесную декларацию, а не разрешительный, как это было ранее – путем оформления лесорубочного билета. В соответствии с приказом Минприроды России от 16.01.2015 № 171 (зарегистрирован в Минюсте России 26.02.2015 № 36237) лесная декларация подается ежегодно лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или аренду, в орган государственной власти, предоставивший лесной участок, не менее чем за 10 дней до начала предполагаемого срока использования.

Уполномоченный орган, в случае выявления несоответствия лесной декларации форме и установленным требованиям к ее содержанию, проекту освоения лесов, недостоверности сведений, содержащихся в лесной декларации, в течение пяти рабочих дней со дня получения направляет лесопользователю письменное извещение об отказе в ее приеме, содержащее обоснование отказа. Подготовка и внесение изменений осуществляются в соответствии с порядком ее заполнения и подачи. В случае внесения изменений в проект освоения лесов, лесная декларация подлежит приведению в соответствие с проектом освоения лесов.

Лесная декларация ежегодно представляется в органы государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса РФ, непосредственно либо через многофункциональные центры предоставления государственных услуг лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду (см. раздел 1.4. «Инструменты государственного управления использованием лесов»).

Использование лесных участков гражданами и юридическими лицами можно классифицировать по различным основаниям:

**1. С предоставлением лесных участков (титульные владельцы) или без предоставления лесных участков.** К использованию с предоставлением лесных участков относятся следующие права: право аренды, право постоянного (бессрочного) пользования, право безвозмездного пользования. К использованию без предоставле-

ния лесного участка относится получение лесного ресурса по договору купли-продажи лесных насаждений.

**2. Предоставление лесных участков исходя из субъектного состава:**

- ✓ юридическим лицам – в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду, в безвозмездное пользование;
- ✓ гражданам – в аренду, в безвозмездное пользование.

**3. С изъятием или без изъятия лесных ресурсов.** К использованию лесного участка с изъятием лесного ресурса можно отнести: заготовку древесины, живицы, недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений и др. К использованию лесного участка без изъятия лесного ресурса можно отнести: осуществление рекреационной деятельности, ведение охотничьего хозяйства, научно-исследовательской и образовательной деятельности и др.

**4. С возникновением права собственности на лесные ресурсы у граждан и юридических лиц или у Российской Федерации.** В соответствии со статьей 20 Лесного кодекса РФ, граждане, юридические лица, которые используют леса в порядке, предусмотренном статьей 25 Лесного кодекса РФ, приобретают право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы в соответствии с гражданским законодательством. Право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса РФ, принадлежит Российской Федерации. Правила реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса РФ, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2009 № 604.

**5. Использование лесных участков, представляющее собой предпринимательскую либо некоммерческую деятельность.** Использование лесов, представляющее собой предпринимательскую деятельность, осуществляется на землях лесного фонда лицами, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (статья 25 Лесного кодекса РФ).

Использование лесов с целью заготовки древесины является преимущественно предпринимательской деятельностью. Исключение состав-

ляет заготовка гражданами древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений или бесплатно (в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни).

## 1.12.

### ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЛЕСНЫХ УЧАСТКОВ В АРЕНДУ ДЛЯ ЗАГОТОВКИ ДРЕВЕСИНЫ

#### 1.12.1.

##### ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, СТОРОНЫ И ФОРМА ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЛЕСНОГО УЧАСТКА

Среди прав на использование лесных участков только при передаче лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование закон не требует составления договора. Что касается договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, то здесь отношения сторон оформляются соответствующим гражданско-правовым договором. Гражданский договор составляется и в случае купли-продажи лесных насаждений. Последний отличается от вышеуказанных тем, что продается только лесной ресурс без предоставления лесного участка.

Согласно статье 420 Гражданского кодекса РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Содержание договора составляет совокупность согласованных его сторонами условий, в которых закрепляются взаимные права и обязанности сторон. В письменных договорах условия излагаются в виде отдельных пунктов. К основному тексту договора могут прилагаться согласованные сторонами приложения и дополнения, входящие в его содержание в качестве составных и неотъемлемых частей договора. Важно, чтобы наличие приложений оговаривалось в самом тексте договора.

Для договоров по использованию лесных участков установлена письменная форма путем составления одного документа, подписанного сторонами, с последующей государственной регистрацией (за исключением договора купли-продажи лесных насаждений, договоров аренды

и безвозмездного пользования сроком менее одного года).

К обязательствам, возникшим из договора, применяются общие положения об обязательствах, если иное не предусмотрено общими правилами о договорах и правилами об отдельных видах договоров.

*Обязательства* – это отношения, в силу которых одна сторона (должник) обязуется совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности.

Лесной кодекс РФ к договору аренды лесного участка применяет дополнительно (субсидиарно) положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, а не Земельным кодексом РФ, как это сделано в отношении безвозмездного пользования и постоянного (бессрочного) пользования лесными участками. Данный факт следует признать положительным, так как статья 22 Земельного кодекса РФ позволяет осуществлять сделки с правами пользования земельными участками (перенаем, субаренда, залог права аренды, внесение арендных прав в уставные капиталы хозяйственных обществ и товариществ, производственных кооперативов) без согласия арендатора, т. е. вводит уведомительный, а не разрешительный, как в Гражданском кодексе РФ, порядок (пример 1.4).

Понятие договора аренды устанавливают статья 72 Лесного кодекса РФ и статья 606 Гражданского кодекса РФ.

По договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для одной или нескольких целей, предусмотренных статьей 25 Лесного кодекса РФ.

В соответствии с частью 5 статьи 72 Лесного кодекса РФ арендатор, надлежащим образом исполнивший договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по истечении его срока имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

В настоящее время данная норма не может быть реализована в силу ряда обстоятельств. Речь идет не о «продлонгации» договора, а о заключении нового. В отличие от Гражданского кодекса РФ, где в случае отсутствия возражений сторон договор продолжает действовать на неопределенный срок, Лесной кодекс РФ иначе регу-

**Пример 1.4.** Вышеуказанный вывод подтверждается решением Верховного суда РФ от 19.09.2007 № ГКПИ07-936:

«Особенности сдачи в аренду земельных участков установлены Земельным кодексом РФ, а лесных участков, относящихся к иным природным объектам, – Лесным кодексом РФ, не делающим исключений из правил, предусмотренных пунктом 2 статьи 615 Гражданского кодекса РФ.

Ссылка представителей заявителя на то, что земельный и лесной участки различаются лишь по порядку формирования, а по своему правовому режиму равнозначны, не обоснована. Правовая природа этих участков не тождественна. **Лесные участки являются самостоятельными природными объектами, имеющими специальный правовой режим, определяемый лесным законодательством, ввиду жизненно важной многофункциональной роли лесов и их значимости для общества в целом. Лесное законодательство базируется на других основных принципах, чем земельное законодательство (статья 1 Лесного кодекса РФ, статья 1 Земельного кодекса РФ).**».

лирует данный вопрос – договор прекращается той датой, которая указана в договоре, независимо от того, предупреждали стороны друг друга или нет. Заключить новый договор можно только через процедуру аукциона, так как в законе приведен исчерпывающий перечень оснований для заключения договора аренды без аукциона. И такое основание, как преимущественное право аренды, отсутствует. Когда вместо аукционов были конкурсы, такое право можно было реализовать, присваивая претенденту больше баллов. Через процедуру аукциона это сделать невозможно, поэтому остается ждать внесения изменений в часть 5 статьи 72 Лесного кодекса РФ.

Позиция автора подтверждается положениями постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 17.11.2011 №73 «Об отдельных вопросах практики применения правил ГК РФ о договоре аренды», которые говорят о том, что в случаях, предусмотренных законом (статья 74 Лесного кодекса РФ) договор аренды может быть заключен только по результатам проведения торгов.

В связи с этим договор аренды названного имущества, **заключенный на новый срок без проведения торгов, является ничтожным (статья 168 Гражданского кодекса РФ), равно как и соглашение о продлении такого договора.**

Этим же постановлением Пленума Высшего арбитражного суда РФ предусмотрена очень сложная процедура реализации преимущественного права аренды, которая заключается в следующем.

- ❖ Объявляются торги (аукцион).
- ❖ В извещение о проведении аукциона включается информация о наличии лица, обла-

дающего преимущественным правом на заключение договора аренды. В противном случае победитель торгов вправе требовать возмещения убытков, связанных с участием в торгах.

❖ После выявления победителя аукциона арендодатель предлагает заключить договор аренды с лицом, обладающим преимущественным правом аренды (прежним арендатором), но на условиях, предложенных победителем.

❖ Если прежний арендатор отказался либо не принял этого предложения в названный в нем срок, суд отказывает в защите его преимущественного права.

❖ Если договор аренды с победителем торгов не заключен, в связи с реализацией арендатором преимущественного права, уплаченный победителем торгов задаток подлежит возврату (пункт 1 статьи 1102 Гражданского кодекса РФ).

В настоящее время в Государственной думе находится законопроект «О внесении изменений в статьи 72 и 74 Лесного кодекса Российской Федерации», который предлагает включить преимущественное право аренды на новый срок без проведения аукциона в случае надлежащего исполнения арендатором условий договора. Принятие данного законопроекта позволит создать условия для поддержки добросовестных арендаторов.

Одной из самых острых проблем на протяжении нескольких лет после принятия нового Лесного кодекса РФ является **вопрос о многоцелевом использовании лесных участков.**

В свое время Федеральное агентство лесного хозяйства давало разъяснение о невозможности многоцелевого использования лесов разными лицами на одном лесном участке. Такой же

позиции придерживались многие арбитражные суды, мотивируя это тем, что гражданским законодательством не предусмотрена возможность заключения с различными лицами отдельных договоров аренды на один и тот же объект недвижимости.

Тем не менее, президиум Высшего арбитражного суда РФ высказал иную точку зрения, которая выражена в постановлении от 27.07.2010 № 2111/10, и считает возможным многоцелевое использование: «Проведение лесных аукционов по использованию одних и тех же лесных участков для разных видов пользования, заключение арендаторами договоров с учетом установленных ограничений позволяют прийти к выводу о возможности многоцелевого использования земель.

*Лесной кодекс РФ не содержит запрета на предоставление лесных участков разным лесопользователям для осуществления разных видов деятельности. Системное толкование указанных норм законодательства показывает, что ограничение, как по виду лесопользования, так и по числу лесопользователей, возникает только в том случае, когда одновременное многоцелевое лесопользование одним земельным участком невозможно.*

Содержащееся в настоящем постановлении президиума Высшего арбитражного суда РФ толкование правовых норм является общеобязательным и подлежит применению арбитражными судами при рассмотрении аналогичных дел».

Следует согласиться с позицией некоторых авторов о том, что многоцелевое использование одного лесного участка разными лицами при отсутствии урегулирования данного вопроса в законодательстве может привести к конфликтным ситуациям. Поэтому органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо в тексте договора аренды прописывать условия о разрешении (недопущении) подобных споров, заранее предупреждая первоначального арендатора о возможной сдаче в аренду этого участка для других видов использования.

«Пользование одним лесным участком несколькими лицами не позволяет строго разграничить ответственность лиц за содержание участка и соблюдение норм о его целевом назначении, что может привести к нарушению основных принципов лесного законодательства, а именно

принципов защиты и охраны лесов. Кроме того, некоторые виды лесопользования могут быть практически несовместимыми на одном и том же лесном участке в одно и то же время (например, заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений и одновременно использование лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов или сбор грибов, заготовка древесины и ведение охотничьего хозяйства)»\*.

Согласно постановлению пленума Высшего арбитражного суда РФ от 25.01.2013 № 13 судам необходимо учитывать, что наличие в едином государственном реестре прав записи об аренде недвижимой вещи не препятствует внесению в реестр записи о другом договоре аренды той же вещи.

Объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет.

Арендатор по договору аренды лесного участка, *если государственный кадастровый учет таких участков не осуществлялся*, не вправе:

- ✓ сдавать арендованный лесной участок в субаренду;
- ✓ передавать свои права и обязанности по договору аренды лесного участка другим лицам (перенаем);
- ✓ отдавать арендные права в залог;
- ✓ вносить арендные права в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив.

До 1 января 2017 г. допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета только в целях:

- ✓ использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр;
- ✓ разработки месторождений полезных ископаемых.

*Предметом договора аренды* выступают лесные участки (его основные характеристики, способные индивидуализировать данный объект).

*Стороны* – арендодатель и арендатор. Арендодателем имущества по договору аренды может

\* Мельникова, Ю. В. Проблемы теории и судебной практики о многоцелевом использовании лесных участков / Ю. В. Мельникова // Российский судья. – 2011. – № 10.

быть его собственник либо иное лицо, управомоченное законом или собственником сдавать имущество в аренду (статья 608 Гражданского кодекса РФ). Иным управомоченным Лесным кодексом РФ лицом является орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений.

Арендаторами (леспользователями) могут быть граждане, имеющие статус индивидуально-го предпринимателя, и юридические лица.

**Форма договора.** Договор аренды лесного участка заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации в органах Росреестра и считается заключенным с момента государственной регистрации. Государственной регистрации в регистрационной службе подлежит не только возникновение права, но и его изменение и прекращение.

**Срок договора** – от десяти до сорока девяти лет для видов использования лесов по результатам проведения аукциона.

Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом.

До 1 июля 2015 г. действует приказ Рослесхоза от 26.07.2011 № 319, которым утвержден Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. До этого документа действовали Правила подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, которые были утверждены Правительством Российской Федерации.

Порядок подготовки и заключения договора аренды регулирует только процедурные вопросы, в то время как Правила оговаривали такие важные моменты, как содержание договора, в частности – перечень существенных условий.

Договор аренды лесного участка заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение договора за исключением таких случаев, как:

- ❖ реализация приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;
- ❖ заготовка древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса РФ.

Особое место занимают приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов. К

инвестиционным относятся проекты по созданию и/или модернизации объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.) и/или лесоперерабатывающей инфраструктуры (объектов переработки заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, биоэнергетических объектов и др.), суммарный объем капитальных вложений в каждый из которых составляет не менее 300 млн руб.

Подготовка перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов осуществляется в соответствии с Положением о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 419. Ведение перечня, в том числе включение в него инвестиционных проектов и внесение изменений, осуществляется Министерством промышленности и торговли РФ. Заявитель должен соответствовать основным критериям и подтвердить наличие привлекаемых инвестиций, отсутствие задолженности, уплату налогов и др.

Отбор заявок осуществляется в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации, а в случае если в качестве заинтересованного органа выступает федеральный орган исполнительной власти, – в порядке, установленном нормативным правовым актом этого органа, с учетом особенностей данного Положения.

В случае поступления двух или более заявок от инвесторов, претендующих на реализацию инвестиционных проектов на территории одного и того же лесного участка в составе земель лесного фонда субъекта Российской Федерации, заинтересованный орган осуществляет отбор заявок в соответствии с критериями оценки инвестиционных проектов, а также положениями концепции социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В число критериев оценки инвестиционных проектов подлежат включению критерии рационального использования заготавливаемой древесины, снижения энергопотребления и увеличения объемов выпуска импортозамещающей продукции.

Решение должно содержать, в том числе:

- ❖ сведения о возможности и сроках проектирования и предоставления в аренду лесных участков без проведения аукциона в границах, указанных в заявке, на основании лесного плана субъекта Российской Федерации;

❖ сведения о размере и порядке внесения арендной платы по договору аренды лесного участка;

❖ сведения о включении в проект договора аренды следующих оснований для его досрочного расторжения по инициативе арендодателя:

- ✓ нарушение арендатором срока реализации инвестиционного проекта более чем на 1 год;
- ✓ отказ арендатора от создания и модернизации объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;
- ✓ нарушение предусмотренных графиком сроков заключения договоров аренды лесных участков;
- ✓ нарушение более чем на 6 месяцев срока представления отчета о ходе реализации инвестиционного проекта;
- ✓ отсутствие государственной регистрации договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, в течение 90 дней со дня его подписания;
- ✓ обязательства инвестора по созданию и модернизации объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры.

Включение инвестиционного проекта в перечень является основанием для заключения договора аренды лесного участка.

Инвестор обязан ежеквартально представлять отчет о ходе реализации инвестиционного проекта в заинтересованный орган, который его рассматривает и представляет в Министерство промышленности и торговли РФ и Рослесхоз доклад о результатах его реализации.

В случае появления оснований для досрочного расторжения договора аренды лесного участка, заинтересованный орган направляет инвестору предписание о необходимости устранения нарушений с указанием срока их устранения. Одновременно копия указанного предписания направляется в Министерство промышленности и торговли РФ.

В случае неустранения нарушений заинтересованный орган направляет в Министерство промышленности и торговли РФ заявление об исключении инвестиционного проекта из перечня.

Расторжение договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, может быть осуществлено также по основаниям, установленным лесным законодательством.

Срок окупаемости инвестиционного проекта устанавливается в заявке, инвестиционном проекте и договоре аренды лесного участка.

В случае если инвестиционный проект был исключен из перечня, инвестор обязан уплатить арендную плату за пользование лесным участком в полном объеме за весь период пользования соответствующим лесным участком.

### 1.12.2. СОДЕРЖАНИЕ ДОГОВОРА АРЕНДЫ УЧАСТКА ЛЕСНОГО ФОНДА

Содержание договора аренды лесного участка представляет собой совокупность всех его условий. После 1 июля 2015 г. все условия договора аренды лесных участков для заготовки древесины будут определены типовым договором, условия которого стороны не вправе изменять. Следует иметь в виду, что нормы Лесного кодекса РФ не имеют обратной силы. Это значит, что типовые договоры применяются только к тем правоотношениям, которые возникнут после 1 июля 2015 г. Договоры аренды лесных участков, заключенные до вышеуказанного срока, продолжают действовать на тех условиях, которые прописаны в тексте договора и определены законодательством, действовавшим на момент их заключения. Рассмотрим некоторые особенности содержания договоров аренды, заключенных до 1 июля 2015 г.

Среди условий договора выделяли самые главные – существенные условия, т. е. те, которые требовали согласования. При отсутствии соглашения сторон хотя бы по одному существенному условию, договор признавался незаключенным (пункт 1 статьи 432 Гражданского кодекса РФ), т. е. несуществующим.

**Существенными** признавались условия, которые были необходимы и достаточны для заключения договора, к ним относились:

❖ **Предмет договора.** Условие о предмете договора индивидуализировали предмет исполнения (например, лесной участок с его основными характеристиками являлся предметом договора аренды).

❖ **Условия, которые в законе или иных правовых актах были названы как существенные.**

❖ **Условия, в отношении которых договорились стороны** (или по желанию одной оно становилось существенным). Наличие у сторон договора разногласий по любому из его условий превращало последнее в существенное условие, а сам договор – в незаключенный.

Обычные условия не нуждались в согласовании. Они были предусмотрены в нормативных актах и автоматически вступали в действие. На-

пример, при заключении договора аренды автоматически вступало в действие условие, предусмотренное статьей 211 Гражданского кодекса РФ, о том, что риск случайной гибели или случайного повреждения имущества несет собственник. Но эта норма могла быть изменена по соглашению сторон.

Поскольку до 1 июля 2015 г. законодательством не был предусмотрен перечень существенных условий договора аренды лесного участка, которые необходимы для заключения договора и по которым должно быть достигнуто соглашение между сторонами, стороны должны были определять их сами, а именно:

- ❖ сведения о лесном участке, в том числе площадь, местоположение и описание границ лесного участка, кадастровый номер, кадастровая карта (план), которая прилагалась к договору как неотъемлемая часть;
- ❖ срок договора;
- ❖ виды использования лесов, расположенных на лесном участке, предоставляемом в аренду;
- ❖ размер арендной платы, условия и сроки внесения арендной платы;
- ❖ объемы рубок лесных насаждений и изъятия других лесных ресурсов;
- ❖ права и обязанности сторон по договору, в том числе обязанности по охране, защите и воспроизводству лесов;
- ❖ ответственность за нарушение условий договора, в том числе неустойки (штрафы, пени);
- ❖ основания и порядок расторжения и изменения договора;
- ❖ сведения об обременении, ограничении использования лесного участка;
- ❖ иные условия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, которые стороны пожелали, в том числе, чтобы они стали существенными.

При согласовании существенных условий договора между сторонами часто возникали разногласия. Разногласия, которые возникали при заключении договора, могли быть переданы на рассмотрение суда в двух случаях (статья 446 Гражданского кодекса РФ), когда:

- ✓ имелось соглашение сторон о передаче возникшего или могущего возникнуть спора на разрешение суда;
- ✓ такая передача была предусмотрена законодательством.

В соответствии со статьей 446 Гражданского кодекса РФ, в случае передачи разногласий, воз-

никших при заключении договора, на рассмотрение суда на основании статьи 445 данного кодекса либо по соглашению сторон, условия договора, по которым у сторон имелись разногласия, определяются в соответствии с решением суда.

После подписания договора и его государственной регистрации лесной участок передается арендатору по передаточному акту, подписываемому сторонами. Лесной участок считается переданным арендатору, а обязанность арендодателя передать лесной участок исполненной с момента подписания передаточного акта, если иное не установлено договором аренды.

При составлении договора за основу брался *примерный договор*, который необходимо было существенно дополнять правами, обязанностями, санкциями за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств в зависимости от вида использования и применительно к географическим, лесорастительным и другим условиям.

Гражданское законодательство разъясняет, в чем состоит различие примерных и типовых договоров. В типовом договоре устанавливаются обязательные для сторон правила, которые они не вправе изменять. Заключая конкретный договор на основе примерного, стороны свободны в выборе любого иного, отличного от примерного договора, варианта. Этим примерные договоры отличаются от типовых.

Федеральным законом от 21.07.2014 № 250-ФЗ в статью 74 Лесного кодекса РФ внесены изменения, предусматривающие введение типовой формы договора аренды лесного участка. В пояснительной записке к данному законопроекту было сказано, что отсутствие соблюдения обязательных условий договора аренды влечет за собой возникновение конфликта интересов, преддоговорных споров и зачастую приводит к нарушению прав и законных интересов по меньшей мере одной из сторон договора аренды лесного участка. Принимая во внимание сроки, на которые устанавливаются арендные отношения, ущерб интересам сторон может приобретать весьма значительные размеры.

Внесение в Лесной кодекс РФ норм о типовых договорах аренды лесных участков позволит установить требования к условиям договоров аренды, обязательные для соблюдения сторонами как при заключении соответствующих договоров, так и в процессе их исполнения.

Кроме того, в отличие от примерного договора аренды, типовые договоры аренды лесного участка позволяют учитывать особенности ис-

пользования лесных участков в зависимости от видов их использования. При этом вносимые изменения принимают во внимание установленный пунктом 4 статьи 1 Лесного кодекса РФ принцип многоцелевого использования лесов, допуская заключение договоров аренды лесного участка в соответствии с двумя и более типовыми договорами.

Ранее при составлении договора аренды арендодатель должен был отразить в нем следующие моменты:

- ✓ конечные цели договора, указав характеристику возвращаемого лесного участка (лесистость, породный состав и т.д.) либо дать отсылку к проекту освоения лесов;
- ✓ каждой обязанности должна корреспондировать ответственность (санкция) в случае ее неисполнения или ненадлежащего исполнения в разделе «Ответственность за нарушение условий договора»;
- ✓ в разделе «Основания расторжения и изменения договора аренды» должен быть приведен исчерпывающий перечень существенных нарушений договора с количественными и качественными характеристиками, при наличии которых суд расторгнет договор.

Рассмотрим права и обязанности сторон по договору аренды лесного участка, которые вытекают из Примерного договора и гражданского законодательства.

## ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ АРЕНДАТОРА

### *Арендатор имеет право:*

- ❖ приступить после государственной регистрации договора, подписания сторонами акта приема-передачи лесного участка в аренду, предусмотренного приложением к договору, и представления арендодателю в установленном порядке разработанного проекта освоения лесов с положительным заключением государственной экспертизы, подачи лесной декларации к использованию лесного участка в соответствии с условиями договора;
- ❖ осуществлять на лесном участке в установленном порядке создание лесной инфраструктуры (лесные дороги, лесные склады и другие объекты), лесоперерабатывающей инфраструктуры, а также строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, в соответствии со статьей 21 Лесного кодекса РФ;

- ❖ получать информацию от арендодателя о лесном участке;

- ❖ с согласия арендодателя (данный пункт может быть реализован только теми арендаторами, чьи лесные участки прошли кадастровый учет) – пункт 2 статьи 615 Гражданского кодекса РФ):

- ✓ сдавать лесной участок в субаренду;
- ✓ передавать права и обязанности по договору другим лицам (перенаем). Такая форма распоряжения арендованным имуществом, как перенаем, по сути означает замену арендатора в обязательстве, возникшем из договора аренды. Поэтому перенаем подчинен правилам норм о цессии и переводе долга;
- ✓ отдавать право аренды в залог;
- ✓ вносить право аренды в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, если иное не установлено Гражданским кодексом РФ, другим законом или иными правовыми актами.

- ❖ пользоваться другими правами, если их реализация не противоречит требованиям лесного законодательства и условиям договора.

Помимо прав, предусмотренных Примерным договором, можно выделить следующие права:

- ❖ арендатор имеет право требовать уменьшения арендной платы либо расторжения договора аренды и возмещения убытков, если при заключении договора аренды арендодатель не предупредил его о правах третьих лиц на предоставляемый в аренду лесной участок – аренде, постоянном (бессрочном) пользовании, безвозмездном пользовании и др. – статья 613 Гражданского кодекса РФ;

- ❖ арендатор при невыполнении или задержке арендодателем передачи лесного участка получает право истребовать арендованное имущество (в соответствии со статьей 398 Гражданского кодекса РФ) и потребовать от арендодателя возместить убытки, причиненные в результате несвоевременной передачи арендованного имущества.

Если же арендатор в результате задержки в передаче имущества потерял интерес к исполнению договора аренды, он может поступить иным образом: заявить требование о расторжении договора и о возмещении арендодателем убытков, причиненных неисполнением договорных обяза-

тельств (пункт 3 статьи 611 Гражданского кодекса РФ);

❖ если арендодатель не передал необходимые документы (например, материалы лесоустройства, информацию о землях лесного фонда и т.п.), однако без них арендатор не может пользоваться имуществом в соответствии с его назначением либо в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении договора, он вправе потребовать предоставления ему арендодателем таких принадлежностей и документов или расторжения договора, а также возмещения убытков (пункт 2 статьи 611 Гражданского кодекса РФ);

❖ арендатор, выполняющий обязательства по договору аренды лесного участка, по истечении срока договора аренды имеет при прочих равных условиях преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок;

❖ арендатор, в случае передачи в аренду имущества с недостатками, вправе применить к арендодателю на выбор следующие меры ответственности и защиты, предусмотренные в статье 612 Гражданского кодекса РФ:

- ✓ потребовать от арендодателя либо безвозмездного устранения недостатков имущества, либо соразмерного уменьшения арендной платы, либо возмещения своих расходов на устранение недостатков имущества;
- ✓ непосредственно удержать сумму понесенных им расходов на устранение данных недостатков из арендной платы, предварительно уведомив об этом арендодателя;
- ✓ потребовать досрочного расторжения договора;
- ✓ потребовать возмещения непокрытой части убытков в случаях, когда удовлетворение требований арендатора или удержание им расходов на устранение им недостатков из арендной платы не покрывает причиненных арендатору убытков.

Ответственность арендодателя за недостатки сданного в аренду имущества наступает независимо от того, знал он или не знал об этих недостатках во время заключения договора аренды (пункт 1 статьи 612 Гражданского кодекса РФ). Арендодатель не отвечает за недостатки сданного в аренду имущества, которые были оговорены им при заключении договора, либо были заранее

известны арендатору, либо должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра (пункт 2 статьи 612 Гражданского кодекса РФ).

#### **Обязанности арендатора:**

❖ использовать лесной участок по назначению в соответствии с лесным законодательством, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и договором;

❖ зарегистрировать договор в срок, указанный в договоре (как правило, устанавливаются срок не более двух месяцев с момента подписания договора). Иногда встречаются случаи, когда арендодатель одновременно с подписанием договора подписывает акт приема-передачи, а арендатор может его не регистрировать в течение нескольких лет;

❖ вносить арендную плату в размерах и сроки, которые установлены договором. Арендная плата устанавливается за все арендуемое имущество в целом. Пункт 3 статьи 614 Гражданского кодекса РФ определяет, что, если иное не предусмотрено договором, размер арендной платы может изменяться по соглашению сторон в сроки, предусмотренные договором, но не чаще одного раза в год. Иные, более минимальные, сроки пересмотра могут быть предусмотрены только федеральным законом. В случае если изменится ставка арендной платы, утверждаемая органом государственной власти, то арендодатель обязан довести это решение до арендатора за 10 дней до окончания месяца, с которого вводится новая ставка. В случае такого изменения после получения уведомления арендатор самостоятельно должен произвести перерасчет;

❖ в установленном порядке разработать и представить арендодателю проект освоения лесов с положительным заключением государственной экспертизы;

❖ ежегодно в установленном порядке подавать лесную декларацию;

❖ предоставлять арендодателю информацию, полученную при проведении лесоустроительных работ на лесном участке;

❖ в случае возникновения лесного пожара на лесном участке обеспечивать его тушение. Осуществлять противопожарное обустройство лесов на лесном участке, в том числе строительство, реконструкцию и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладку просек и противопожарных разрывов, обеспечивать создание систем и

средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарная техника, оборудование, снаряжение и др.), содержание этих систем и средств, а также формирование запасов горючесмазочных материалов на период высокой пожарной опасности в объемах, определенных проектом освоения лесов;

- ❖ осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия, лесовосстановление и уход за лесом на лесном участке на условиях, в объемах и сроки, которые указаны в проекте освоения лесов и приложении;

- ❖ осуществлять на лесном участке рубку (расчистку) квартальных просек, замену квартальных столбов;

- ❖ приводить лесной участок в прежнее состояние в следующих случаях:

- ✓ при уничтожении верхнего плодородного слоя почвы, уничтожении, повреждении или захлавлении искусственных или естественных водотоков, рек, ручьев, осушительных канав, дренажных систем, шлюзов, мостов, других дорожных и гидромелиоративных сооружений, просек, лесохозяйственных и лесоустроительных знаков, дорог;

- ✓ при сносе возведенных временных построек, сооружений и других объектов;

- ❖ в случае прекращения действия договора передать лесной участок арендодателю по акту приема-передачи в состоянии, пригодном для ведения лесного хозяйства, с характеристиками лесного участка, установленными проектом освоения лесов на момент завершения пользования.

Нарушение сроков возврата арендодателю по актам лесных участков является основанием для взыскания убытков в полной сумме сверх неустойки (если таковая предусмотрена договором) либо потребовать внесения арендной платы за время просрочки (статья 622 Гражданского кодекса РФ);

- ❖ выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При заключении договора стороны не могут изменять соглашением сторон императивные нормы закона. Существует судебная практика, когда некоторые условия договора признавались недействительными, так как прямо противоречили закону. Например, недействительным признали условие договора аренды лесного участка, которым на арендатора возлагалась обязанность по тушению лесного пожара за его счет. Суд ука-

зал, что из системного и буквального содержания норм права следует, что тушение лесных пожаров отнесено к компетенции специализированных органов государственной власти, их территориальных подразделений и финансируется из средств федерального бюджета.

## ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ АРЕНДОДАТЕЛЯ

### *Арендодатель имеет право:*

- ❖ получать от арендатора сведения в установленном законодательством Российской Федерации порядке, справочные и другие материалы об использовании, охране и защите лесов, расположенных на лесном участке, и их воспроизводстве;

- ❖ пользоваться другими правами, если их реализация не противоречит требованиям лесного законодательства и условиям договора.

Помимо прав, предусмотренных Примерным договором, арендодатель имеет право:

- ❖ осуществлять контроль за соблюдением арендатором требований лесного законодательства Российской Федерации, норм ведения лесного хозяйства и условий договора;

- ❖ если иное не предусмотрено договором, то в случае просрочки в платежах – существенного нарушения арендатором сроков внесения арендной платы (помимо взыскания процентов по статье 395 Гражданского кодекса РФ и убытков) потребовать от него досрочного внесения арендной платы в установленный арендодателем срок. При этом арендодатель не вправе требовать досрочного внесения арендной платы более чем за два срока подряд (пункт 5 статьи 614 Гражданского кодекса РФ);

- ❖ в случае сданного в аренду имущества с недостатками, полностью или частично препятствующими пользованию им, закон предоставляет арендодателю, извещенному о требованиях арендатора или о его намерении устранить недостатки за счет арендодателя, право без промедления произвести замену предоставленного арендатору имущества другим аналогичным имуществом, находящимся в надлежащем состоянии, либо безвозмездно устранить недостатки имущества (пункт 3 статьи 612 Гражданского кодекса РФ);

- ❖ пользоваться другими правами.

### *В обязанности арендодателя входит:*

- ❖ указать в плано-картографических материалах границы лесного участка;

❖ передать лесной участок арендатору по акту приема-передачи. Лесной участок должен быть передан арендатору в срок, предусмотренный договором, а при его отсутствии – в разумный срок;

❖ выполнять другие обязанности, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации:

- ✓ предоставить арендатору лесной участок в состоянии, соответствующем условиям договора аренды и его назначению. Вместе с лесным участком предоставляется необходимая информация и документация;
- ✓ обязанность предупредить арендатора о правах третьих лиц на предоставляемый в аренду участок земель лесного фонда (сервитуте, аренде, краткосрочном и безвозмездном пользовании и т. д.);
- ✓ проводить кадастровый учет лесных участков либо обозначать в натуре с помощью лесохозяйственных знаков и на планово-картографических материалах границы лесных участков, предоставляемых в аренду;
- ✓ производить приемку выполненных арендатором лесовосстановительных и других лесохозяйственных работ;
- ✓ оплачивать выполненные арендатором лесовосстановительные и другие лесохозяйственные работы, если иное не установлено договором аренды;
- ✓ оказывать арендатору методическую помощь в выборе способов и методов лесовосстановления на вырубках, составлять проекты создания лесных культур, обеспечивать арендатора на договорной основе посадочным и посевным материалом для создания лесных культур;
- ✓ обеспечивать конфиденциальность информации, полученной от арендатора;
- ✓ другие обязанности, предусмотренные лесным законодательством и договором аренды.

В разделе договора «Ответственность арендатора» необходимо перечислить установленные арендодателем санкции в виде договорных неустоек за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств договора, в их число входит, например:

- ✓ нарушение лесохозяйственных требований при заготовке древесины;
- ✓ нарушение правил по отводу и таксации лесосек;

✓ непредставление отчета по использованию лесов;

✓ неуплату или не в полном объеме внесение арендной платы и т.д.

### СДЕЛКИ С ПРАВАМИ АРЕНДЫ

Во всех случаях, за исключением перенайма, ответственным по договору перед арендодателем остается арендатор.

В договоре аренды лесного участка желательно указывать процедуру дачи согласия на вышеуказанные сделки с правом аренды, включающую и перечень случаев отказа в совершении данных сделок.

В статье 615 Гражданского кодекса РФ содержится исчерпывающий перечень способов распоряжения правом аренды. Это, в частности, подчеркивается в пункте 16 информационного письма президиума Высшего арбитражного суда РФ № 66: «Передача арендатором права аренды другому лицу может осуществляться лишь способами, предусмотренными пунктом 2 статьи 615 Гражданского кодекса РФ, то есть в порядке перенайма, внесения в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или товарищества, внесения в качестве паевого взноса в производственный кооператив».

Договор субаренды не может быть заключен на срок, превышающий срок договора аренды, и регулируется на основании тех же правил, что и договоры аренды, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Статья 618 Гражданского кодекса РФ включает некоторые положения, обеспечивающие дополнительную защиту прав и законных интересов субарендаторов. Досрочное прекращение договора аренды влечет и прекращение заключенного в соответствии с ним договора субаренды. Однако *субарендатор в этом случае получает право требовать от арендодателя в основном договоре аренды заключения с ним договора в пределах оставшегося срока субаренды и на условиях, соответствующих условиям прекращенного договора аренды*. Это может быть реализовано субарендатором вплоть до предъявления иска в арбитражный суд о понуждении арендодателя к заключению договора аренды.

*Залог права аренды* является одним из способов обеспечения исполнения обязательства. Субъектами залогового правоотношения являются залогодатель и залогодержатель.

**Залогодатель** – лицо, предоставившее право аренды в залог. Им может быть только арендатор, получивший согласие собственника или уполномоченного на это им лица. **Залогодержатель** – лицо, принявшее арендное право в залог и являющееся кредитором по обеспечиваемому залогом обязательству.

Предметом залога является право аренды лесного участка, права на который зарегистрированы регистрационной службой как сделка с недвижимым имуществом. Право аренды передается по правилам, установленным для ипотеки недвижимого имущества.

Основанием для возникновения права залога арендных прав является договор об ипотеке, в котором арендованное имущество должно быть определено так же, как если бы оно само являлось предметом аренды с указанием срока аренды.

Договор об ипотеке заключается в письменной форме и подлежит государственной регистрации. Несоблюдение правил государственной регистрации договора об ипотеке влечет его недействительность. Такой договор считается ничтожным. Договор об ипотеке считается заключенным и вступает в силу с момента его государственной регистрации.

В договоре об ипотеке в обязательном порядке должна быть приведена оценка предмета ипотеки. По результатам проведенной оценки оценщик представляет отчет, данные которого указывают в договоре об ипотеке.

### 1.12.3. СПОСОБЫ И ОСНОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ ДОГОВОРА

По общему правилу гражданского законодательства договоры должны исполняться на тех условиях, на которых было достигнуто соглашение сторон. Если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила, иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров (пункт 2 статьи 422 Гражданского кодекса РФ).

Основания расторжения договора могут быть установлены и законом, и договором. Основаниями для расторжения договора служат:

- ✓ соглашение сторон;

- ✓ существенное нарушение договора;
- ✓ иные обстоятельства, предусмотренные законом или договором.

Анализ судебной практики показывает, что иногда в суд подают иски о расторжении договоров, не имея для этого оснований. Например, арбитражный суд, отказывая в удовлетворении иска, исходил из того, что арендатором производилась частичная оплата арендных платежей. А согласно Гражданскому кодексу РФ прекращение права аренды возможно в случае систематического (более 2-х раз) невнесения платежей. Внесение арендных платежей в меньшем размере не является основанием для расторжения договора.

Часто требования о расторжении договора предъявляются правомерно и обоснованно, но во время разбирательства дела ответчик устраняет допущенные им нарушения, которые служили основанием для расторжения. В этом случае суды отказывают в иске истцам о расторжении договора.

**1. Изменение и расторжение договора по соглашению сторон.** Действия по изменению и расторжению договора являются сделками, поэтому к ним применяются правила о форме совершения сделок. В соответствии с пунктом 1 статьи 452 Гражданского кодекса РФ, соглашение об изменении или расторжении договора совершается в той же форме, что и договор, если из закона, иных правовых актов и договора не вытекает иное.

Так, если договор аренды лесного участка заключался в письменной форме и подлежал государственной регистрации, то соглашение об изменении и расторжении договора также должно заключаться в письменной форме и подлежать государственной регистрации. Закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» обязывает регистрировать все сделки с недвижимым имуществом, что включает в себя сделки по возникновению, изменению и прекращению правоотношений.

**2. Односторонний отказ от исполнения договора,** когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон (пункт 3 статьи 450 Гражданского кодекса РФ). В отличие от Лесного кодекса РФ 1997 г., Лесной кодекс РФ 2006 г. не предусматривает отказ лесопользователя от права пользования лесным участком. Поэтому данная норма может быть реализована только через соглашение сторон.

**3. Расторжение или изменение договора судом** по требованию одной из сторон возможно в случаях, указанных в законе (пункт 2 статьи 450 Гражданского кодекса РФ):

- ✓ существенное нарушение договора другой стороной;
- ✓ другие случаи, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, законом, договором;
- ✓ существенное изменение обстоятельств, если стороны не пришли к соглашению.

Согласно пункту 2 статьи 450 Гражданского кодекса РФ *существенное нарушение договора другой стороной признается основанием для его расторжения.*

*Существенным признается такое нарушение договора, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.* Из этой нормы следует, что существенность нарушения определяется:

- ❖ наличием ущерба;
- ❖ наличием причинно-следственной связи, т. е. именно это нарушение ведет к наступлению ущерба.

Лесной кодекс РФ (статья 24) главным основанием для расторжения договоров по использованию лесных участков называет невыполнение лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов, а статьи 51 и 61 соответственно детализируют:

- ❖ невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны и защиты лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений;

- ❖ невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений.

В договоре важно обозначить, в каком объеме и какие параметры вышеуказанных документов не выполнены или выполнены ненадлежащим образом, что позволит данное нарушение квалифицировать как существенное.

Гражданский кодекс РФ называет конкретные основания досрочного расторжения догово-

ра по требованию как арендодателя, так и арендатора. Эти основания расшифровывают понятие «существенного нарушения договора» применительно к арендным отношениям, дополняют основания, указанные в лесном законодательстве.

Так, **по требованию арендодателя договор аренды может быть досрочно расторгнут судом** в следующих случаях, которые являются существенным нарушением договора аренды (статья 619 Гражданского кодекса РФ):

- ❖ когда арендатор пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями;
- ❖ существенно ухудшает имущество;
- ❖ более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату.

Договором аренды могут быть установлены и другие основания досрочного расторжения договора по требованию арендодателя в соответствии с пунктом 2 статьи 450 Гражданского кодекса РФ.

При этом необходимо учитывать, что существенность нарушения выражается именно в полном невыполнении, например, лесовосстановительных работ. Малозначительное нарушение не может претендовать на существенное.

Так как лесное законодательство не дает количественных и качественных характеристик относительно существенных нарушений условий договора, то это необходимо включать в условия договоров самим сторонам. Если в договоре аренды отсутствует перечень существенных нарушений, о которых стороны договорились и при наступлении которых можно будет расторгнуть договор, то в судебном порядке доказать, что то или иное нарушение носит существенный характер, будет весьма сложно.

Не может служить основанием для удовлетворения требования арендодателя о досрочном расторжении договора аренды земельного участка сам факт существенного нарушения договора, если такое нарушение (его последствия) устранено арендатором в разумный срок.

**По требованию арендатора договор аренды может быть расторгнут досрочно судом** в случаях, когда (статья 620 Гражданского кодекса РФ):

- ❖ арендодатель не предоставляет имущество в пользование арендатору либо создает препятствия пользованию имуществом в соответствии с условиями договора или назначением имущества;

❖ переданное арендатору имущество имеет препятствующие пользованию им недостатки, которые не были оговорены арендодателем при заключении договора, не были заранее известны арендатору и не должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра имущества или проверки его исправности при заключении договора;

❖ имущество в силу обстоятельств, за которые арендатор не отвечает, окажется в состоянии, не пригодном для использования (статья 612 Гражданского кодекса РФ).

Помимо указанных в статье 620 Гражданского кодекса РФ оснований, неисполнение арендодателем обязанности при заключении договора предупредить арендатора о правах третьих лиц на предоставляемый в аренду участок земель лесного фонда (сервитуте, аренде, краткосрочном пользовании и других) дает арендатору право требовать уменьшения арендной платы либо расторжения договора аренды и возмещения убытков.

Договором аренды могут быть установлены и другие основания досрочного расторжения договора по требованию арендатора в соответствии с пунктом 2 статьи 450 Гражданского кодекса РФ.

Арендатор, желающий расторгнуть договор аренды в судебном порядке, также должен доказать суду существенность нарушений условий договора арендодателем. Это подтверждается и судебной практикой.

Примером существенного изменения обстоятельств является изменение состояния лесов в результате пожаров, ветровалов, повреждений вредителями и болезнями и других причин. Если стороны не достигли соглашения о приведении договора в соответствие с существенно изменившимися обстоятельствами или о его расторжении, то это делается в судебном порядке.

Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях (статья 451 Гражданского кодекса РФ).

При расторжении (изменении) договора по требованию одной из сторон обязательным является предъявление иска в суд при условии соблюдения специальной досудебной процедуры урегулирования спора непосредственно между

сторонами договора, который заключается в следующем:

❖ заинтересованная сторона обязана направить другой предложение об изменении или расторжении договора;

❖ другая сторона обязана в срок, указанный в предложении или установленный в законе или в договоре, а при его отсутствии – в тридцатидневный срок, направить извещение:

- ✓ о согласии с предложением;
- ✓ об отказе от предложения;
- ✓ о согласии изменить договор на иных условиях.

В первом случае договор считается соответственно измененным или расторгнутым в момент получения извещения о согласии другой стороны. Только в случае отказа от предложения или неполучения в срок ответа сторона вправе обратиться в суд.

Из текста Примерного договора аренды лесного участка следует, что все изменения к договору оформляются в письменной форме и подписываются сторонами. А внесение изменений в договор, заключенный по результатам аукциона, по соглашению сторон допускается только в случае изменения состояния лесных насаждений, вызванного стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями (пожары, ветровалы, повреждение лесов вредными организмами). Таким образом, существенное изменение обстоятельств (статья 451 Гражданского кодекса РФ) является основанием для изменения договора. В данном случае действует правило статьи 211 Гражданского кодекса РФ, что *риск случайной гибели или случайного повреждения имущества несет собственник этого имущества*.

## 1.13.

### КУПЛЯ-ПРОДАЖА ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ

По договору купли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности (статья 75 Лесного кодекса РФ).

В связи с внесением изменений в Лесной кодекс РФ Федеральным законом от 14.03.2009 № 32-ФЗ, граждане и юридические лица теперь осуществляют заготовку древесины только на основании договоров аренды лесных участков. Эта

поправка негативно отразилась и до сих пор сказывается на представителях малого бизнеса, которые не могут в полной мере конкурировать с крупными лесозаготовительными компаниями в процедуре получения лесного участка в аренду для заготовки древесины через аукцион.

Перечень поручений Президента Российской Федерации, утвержденный 07.05.2013 № Пр-1037 по итогам заседания Государственного совета 11 апреля 2013 г., содержит пункт о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины индивидуальными предпринимателями, предприятиями малого и среднего бизнеса.

Законопроектом предусматривается введение в Лесной кодекс РФ термина «субъекты малого и среднего предпринимательства», объединяющего хозяйствующих субъектов: юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Кроме того, при определении платы по договору купли-продажи лесных насаждений предлагается учитывать расходы на осуществление мероприятий по защите, охране, воспроизводству лесов с применением коэффициентов, устанавливаемых субъектами Российской Федерации. При этом Правительство Российской Федерации должно утвердить методику расчета коэффициента, устанавливаемого субъектами Российской Федерации на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов.

Принятие законопроекта послужит расширению доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к использованию лесов, поступлению дополнительных доходов в федеральный и региональный бюджеты, а также развитию переработки древесины.

Кроме того, законопроектом предусмотрено установить дополнительные основания отказа в допуске к участию в аукционе, связанные с несоответствием участника требованиям, предъявляемым к субъектам малого и среднего предпринимательства, а именно:

✓ если заявитель не подтвердил или превысил предельное значение выручки от реализации товаров, работ, услуг, установленных Правительством Российской Федерации;

✓ если заявитель не предоставил сведения о средней численности работников за предшествующий календарный год, и эта численность превысила предельные значения, установленные законом о развитии малого и среднего предпринимательства;

✓ если заявитель не предоставил или не подтвердил сведения о соответствии долей участия в уставном капитале юридического лица значениям, установленным законом о развитии малого и среднего предпринимательства.

Перечислим основания для заключения договора купли-продажи лесных насаждений по действующему законодательству.

Так, договор купли-продажи **по результатам аукциона** заключается только в двух случаях:

❖ в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (пункт 8.2 статьи 29 Лесного кодекса РФ);

❖ в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков (часть 4.1 статьи 32 Лесного кодекса РФ).

Договор купли-продажи **без проведения аукциона** заключается в следующих случаях:

❖ осуществления продажи лесных насаждений для заготовки древесины одновременно с размещением заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов;

❖ заготовки древесины гражданами для собственных нужд.

К договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения о договорах купли-продажи, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ.

При заключении договора купли-продажи лесных насаждений по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора изменение условий аукциона на основании соглашения сторон договора или по требованию одной из его сторон не допускается.

Порядок подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, распо-

женных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности утвержден приказом Рослесхоза от 26.07.2011 № 318 (зарегистрирован в Минюсте России 04.10.2011 № 21972).

Согласно части 3 статьи 19 Лесного кодекса РФ, при осуществлении закупок работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В этих целях в контракт на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов включают условия о купле-продаже лесных насаждений.

В ряде субъектов Российской Федерации имеют место нарушения, когда продажа спелых и перестойных насаждений осуществляется в рамках государственных контрактов. Позиция Рослесхоза такова – *размещение заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно с продажей лесных насаждений для заготовки древесины должно распространяться на весь комплекс работ в пределах лесничества (лесопарка) или лесного участка (за исключением авиационных работ по охране и защите лесов, работ по тушению пожаров)*. При этом осуществляется купля-продажа только тех лесных насаждений, рубка которых проводится в связи с выполнением мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Граждане заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно части 4.1 статьи 30 Лесного кодекса РФ, древесина, заготовленная гражданами для собственных нужд, не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами. Данная норма введена Федеральным законом от 28.12.2013 № 415-ФЗ.

Заключение договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляется органами государственной власти. Размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяется в соответствии со статьей 76 Лесного кодекса РФ.

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд исходя из нор-

мативов, установленных законами субъектов Российской Федерации (статья 30 Лесного кодекса РФ).

Договор заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами.

Лица, заинтересованные в заключении договора купли-продажи лесных насаждений по результатам аукциона по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений, вправе обращаться в органы государственной власти с заявлением о заключении договора купли-продажи лесных насаждений по результатам аукциона по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.

В заявлении указываются следующие сведения:

- ✓ полное и сокращенное наименование и организационно-правовая форма заявителя, его местонахождение, реквизиты банковского счета – для юридического лица;
- фамилия, имя, отчество (при наличии) заявителя, место жительства, данные документа, удостоверяющего личность, – для гражданина;
- ✓ наименование лесничества (лесопарка), в границах которого предполагается осуществить куплю-продажу лесных насаждений;
- ✓ вид использования лесов, требуемый объем древесины и ее качественные показатели (деловая или дровяная древесина; ели и/или деревья других хвойных пород для новогодних праздников).

В отличие от арендных отношений, отвод и таксацию лесосек для заготовки древесины гражданами и юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений обеспечивает лесничество.

В договоре указываются:

- ✓ местоположение лесных насаждений (лесной квартал и/или лесотаксационный выдел);
- ✓ площадь лесных насаждений;
- ✓ объем подлежащей заготовке древесины с характеристикой структуры по породам и крупности;
- ✓ способ рубки;
- ✓ расположение временных складов;
- ✓ сроки и условия вывозки древесины;
- ✓ сроки и способы очистки лесосеки;
- ✓ условия сохранения подроста;
- ✓ размер и условия внесения платы;
- ✓ неустойка за нарушение требований;
- ✓ другие условия по усмотрению сторон.

#### 1.14.

### ЛЕСНАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ И НЕЗАВИСИМОЕ ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ЛЕГАЛЬНОСТИ ЛЕСНОЙ ПРОДУКЦИИ – ИНСТРУМЕНТЫ РЫНОЧНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ ЛЕГАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

Важнейшим следствием принятия Концепции устойчивого развития (Рио-де-Жанейро, 1992) стали международные процессы в области устойчивого управления лесными ресурсами – Хельсинкский процесс по лесам Европы, Монреальский процесс по бореальным лесам и др. В результате были разработаны критерии и индикаторы сохранения и устойчивого управления умеренными и бореальными лесами, которые стали основой стандартов систем лесной сертификации и программ независимого подтверждения легальности лесной продукции.

*Устойчивое управление лесами означает такое управление, при котором использование лесов и лесных земель осуществляется таким образом и в таких объемах, которые позволяют сохранить продуктивность лесов, экологические функции, эстетическую и рекреационную ценность, биологическое и ландшафтное разнообразие.*

Международные, общественные, экологические организации активно поддерживали и участвовали в разработке систем добровольной лесной сертификации как инструмента устойчивого управления лесами, который позволяет подтвердить происхождение древесины и продукции из нее.

**Сертификация** – форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров (Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»).

**Добровольная лесная сертификация** – это деятельность по документальному подтверждению соответствия ведения лесного хозяйства и/или лесохозяйственной продукции установленным требованиям, обеспечивающим устойчивое ведение лесного хозяйства и позволяющим сочетать экономические, экологические и социальные потребности общества.

Объектами лесной сертификации являются участки леса, на которых ведутся лесохозяйст-

венные работы, отдельные аспекты системы лесопользования, а также технологии и практика использования лесов.

*Субъекты лесной сертификации* – физические и юридические лица, обладающие правами пользования на участке земель лесного фонда, где проводится оценка лесопользования и использования лесов, а также собственники предприятий по заготовке, переработке продукции при проведении оценки цепочки поставок.

Сертификация проводится в рамках определенной системы сертификации. **Система сертификации** – совокупность участников сертификации, правил управления и процедур для осуществления сертификации.

Система добровольной лесной сертификации включает:

- ✓ стандарт устойчивого лесопользования;
- ✓ стандарт контроля цепочки поставок продукции;
- ✓ процедуры лесной сертификации (индивидуальные, групповые, региональные).

По результатам проведения процедуры сертификации в случае положительного заключения выдается сертификат соответствия, являющийся документом, выданным по правилам системы сертификации для подтверждения соответствия сертифицированной продукции установленным требованиям. На продукцию ставится знак соответствия, который подтверждает соответствие маркированной им продукции требованиям сертификации.

Принципы добровольности и независимой оценки, реализуемые в системах лесной сертификации, позволяют гарантировать достоверность информации и способствуют повышению конкуренции на рынке. Наличие сертифицированной продукции позволяет:

- ✓ получать рыночные преимущества при реализации продукции с выходом на экологически чувствительные рынки;
- ✓ заключать долгосрочные контракты на поставку продукции с крупными компаниями;
- ✓ выполнять требования потребителей и покупателей продукции, при этом увеличение цены на сертифицированную продукцию позволяет повысить прибыль.

В настоящее время в Российской Федерации действуют 2 международные системы добровольной лесной сертификации: система добровольной лесной сертификации Лесного попечительского совета и Программа взаимного признания схем лесной сертификации.

### МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ДОБРОВОЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ ЛЕСНОГО ПОПЕЧИТЕЛЬСКОГО СОВЕТА

Международная система добровольной лесной сертификации Лесного попечительского совета (*Forest Stewardship Council – FSC*) – некоммерческая неправительственная организация, созданная в 1993 г. по инициативе лесопользователей, лесоторговых и экологических организаций.

Членом FSC могут стать негосударственная организация или отдельные лица, имеющие коммерческие интересы в лесной промышленности, которые подали заявку по установленной форме и получили одобрение от секретариата FSC.

Сертификация по системе FSC проводится с 1996 г. Цель деятельности Лесного попечительского совета – содействие экологически ответственному, социально ориентированному и экономически жизнеспособному управлению мировыми лесными ресурсами.

Задачи Лесного попечительского совета:

- ✓ подготовка универсальных принципов и критериев, на основе которых разрабатываются национальные и региональные стандарты сертификации;
- ✓ аккредитация компаний-аудиторов, которые проводят процедуру сертификации;
- ✓ разработка процедур проведения сертификации и др.

Сертификация осуществляется аккредитованными аудиторскими компаниями в 2 этапа: первый этап – предварительная оценка, второй этап – окончательная оценка.

Аудиторской компанией проводится проверка (аудит) после получения заявки от претендента и заключения контракта на оказание услуг по сертификации. После этого осуществляется предварительная оценка с посещением лесных участков, работа с документацией, опрос работников и местного населения, а по результатам работы составляется отчет о соответствии (несоответствии) требованиям системы сертификации. При выявлении несоответствий организация-заявитель устраняет недостатки до проведения основной оценки.

Основная оценка включает:

- ✓ работу с документацией (изучение финансовой документации, лесохозяйственного регламента, материалов лесоустройства, плана управления, отчетов по оценке экологического воздействия и др.);

✓ полевые обследования (посещение лесосек, вырубок, участков лесовосстановления, водоохранных зон и др.);

✓ встречи с представителями органов исполнительной власти в области лесных отношений субъекта Российской Федерации, работниками, местным населением и другими заинтересованными лицами.

По результатам проверки, проведенной аудиторской компанией, оценивается выполнение предписаний, составляется отчет (конфиденциальный и публичный) и принимается решение о выдаче сертификата сроком на 5 лет. В течение этих пяти лет проводятся ежегодные плановые и внеплановые проверки. Действие сертификата может быть приостановлено при выявлении аудиторской компанией в ходе проверок нарушений.

Система отслеживания происхождения древесины охватывает весь путь движения древесного сырья – от делянки до момента его покупки лесопильными и лесоперерабатывающими заводами. На предприятии разрабатывается и внедряется система внутреннего контроля происхождения древесины путем его отслеживания на каждом этапе:

- ✓ вводится электронный учет сопроводительных и разрешительных документов, проводится маркировка продукции;
- ✓ внедряются геоинформационные системы, системы спутниковой навигации для отслеживания перемещения древесины.

Кроме того, должна существовать система мер по выявлению, документированию и пресечению незаконных и несанкционированных видов деятельности на сертифицируемой территории, а именно: незаконных рубок, незаконного захвата земли (строительства) и др.

Сертифицированная и несертифицированная продукция хранится, обрабатывается и перевозится отдельно.

Российский национальный стандарт FSC содержит 10 принципов и 56 критериев, по которым оценивается выполнение требований к ведению лесного хозяйства. **Принцип** – существенное правило или элемент управления лесами. **Критерий** – средство проверки соблюдения принципа.

В 2000 г. был выдан первый сертификат на лесопроизводство и цепочку поставок продукции в Алтайском крае. В настоящее время по системе FSC в России сертифицировано около 38 млн га лесов.

Более подробную информацию об FSC можно получить на сайте [www.fsc.ru](http://www.fsc.ru).

### ПРОГРАММА ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ СХЕМ ЛЕСНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ

Программа взаимного признания схем лесной сертификации (*Programme for the Endorsement of forest certification schemes – PEFC*) создана в 1999 г. по инициативе частных лесовладельцев. В основе системы – национальные системы сертификации, отвечающие критериям и индикаторам оценки устойчивого управления лесами.

Логотип на продукции гарантирует и подтверждает, что она происходит из сертифицированных лесов, в которых удостоверено и контролировано выполнение экологических и социальных требований, требований принципов и критериев системы сертификации и удостоверена легальность происхождения лесной продукции.

Цель PEFC – обеспечение механизма взаимного признания национальных и региональных систем сертификации посредством применения минимальных требований и общего логотипа для лесопроductии. На национальном уровне создаются национальные советы, которые разрабатывают стандарты сертификации и процедуры их проведения.

В 2009 г. система добровольной лесной сертификации по схеме Российского национального совета по лесной сертификации получила аккредитацию в PEFC и зарегистрировалась как PEFC-FCR. Стандарт системы лесопроductии PEFC-FCR близок к национальному стандарту системы FSC.

Виды лесной сертификации:

- ❖ сертификация лесопроductии и использования лесов;
- ❖ сертификация системы отслеживания происхождения лесопроductии по цепочке поставок «от производителя к потребителю»;
- ❖ объединенная сертификация лесопроductии и цепочки поставок.

В системе PEFC-FCR применяется индивидуальная и территориальная сертификации. Территориальная сертификация применяется в пределах лесничества (лесопарка). Система PEFC-FCR не применяется для групп заявителей.

Таким образом, добровольная лесная сертификация является важным инструментом сохранения лесов и их неистощительного использования, что обеспечивает противодействие нелегальному обороту лесоматериалов.

### ИНИЦИАТИВА ЕВРОСОЮЗА ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ТОРГОВЛИ НЕЛЕГАЛЬНО ЗАГОТОВЛЕННОЙ ДРЕВЕСИНОЙ

Европейский союз – один из крупнейших потребителей лесоматериалов. В 2010 г. был принят Регламент на запрет ввоза нелегальной заготовленной древесины и продукции из нее, который вступил в действие с 3 марта 2013 г. Евросоюз планирует снизить объем ввозимой древесины незаконного происхождения за счет введения добровольных торговых соглашений.

В настоящее время все импортеры должны проводить тщательную проверку при закупке и продаже древесины и лесоматериалов.

В соответствии с Регламентом Евросоюза, нелегальное происхождение имеет древесина заготовленная, перемещаемая и экспортируемая с нарушением:

- ✓ юридических основ, вне границ отведенных лесосек;
- ✓ норм оплаты права на заготовку древесины, оплаты налогов;
- ✓ лесного и природоохранного законодательства;
- ✓ правил торговли и таможенного законодательства.

Законодательные инициативы такого рода приняты и в других странах мира. Например, в 1990 г. с США принят Закон Лэйси. Закон требует для импортеров продукции обязательное декларирование видов и стран происхождения, в том числе и на древесину.

Таким образом, международные и национальные инициативы и законодательство требуют внедрять системы отслеживания перемещения и источника происхождения продукции и лесоматериалов, которые подтверждаются документами. Системы добровольной лесной сертификации обеспечивают противодействие нелегальному обороту лесоматериалов.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственного управления в сфере использования лесов.
2. Перечислите отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период.
3. Охарактеризуйте государственно-частное партнерство на примере опыта Канады (Британская Колумбия).
4. Раскройте основные положения организации использования лесов и ведения лесного хозяйства государственными коммерческими организациями на примере Финляндии и Латвии.
5. Перечислите инструменты государственного управления в области использования лесов.
6. Дайте определение лесного плана субъекта Российской Федерации.
7. Какие требования к организации и осуществлению использования лесов определяются лесохозяйственным регламентом?
8. Расскажите о составе и порядке разработки проекта освоения лесов.
9. Перечислите основные функции организатора аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка.
10. Назовите основания для отказа в допуске к участию в аукционе.
11. Перечислите полномочия аукционной комиссии, созданной для проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка.
12. Что может предпринять орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если выигравшая сторона после подписания протокола уклоняется от подписания договора?
13. Перечислите полномочия должностных лиц лесничеств при определении и подготовке лесных участков для выставления на аукцион.
14. Дайте основную характеристику права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком с целью заготовки древесины.
15. Какова процедура государственной регистрации договора аренды и права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком?
16. Какие нормативные правовые акты и каким образом создают коррупционный риск, основанный на безаукционном доступе к использованию лесов?
17. В каких положениях лесного законодательства проявляется коррупционный риск через предоставление преференций для отдельных случаев заготовки древесины?
18. Назовите пути устранения коррупционных рисков при доступе к использованию лесов для заготовки древесины.
19. Раскройте основные положения 415-ФЗ об учете и транспортировке заготовленной древесины.
20. Дайте определение административного регламента исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги).
21. Перечислите основные отличия государственной функции от государственной услуги.
22. Назовите основания возникновения права аренды.
23. Приведите классификацию использования лесных участков по различным основаниям.
24. Что такое приоритетный инвестиционный проект в области освоения лесов?
25. В каких случаях суд может приостановить использование лесов?
26. Укажите отличие типового договора от примерного договора.
27. Что такое существенные условия договора аренды лесного участка?
28. Каким образом надо записать в договоре аренды лесного участка условие о сделках с правами аренды?

29. Можно ли внести изменения в договор аренды лесного участка в одностороннем порядке? Обоснуйте свой ответ.
30. Что такое существенное нарушение договора?
31. Каков порядок расторжения договора аренды по соглашению сторон?
32. Перечислите основания для заключения договора купли-продажи лесных насаждений
33. Приведите перечень основных условий договора купли-продажи лесных насаждений.
34. Каково состояние лесной сертификации в России?
35. Что такое сертификация?
36. Какие преимущества для предприятий обеспечивают услуги по независимому подтверждению легальности лесной продукции?

---

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Петров, А. П.* Государственное управление лесами / А. П. Петров. – Пушкино : ВИПКЛХ, 2009. – 204 с.
2. *Экономические* отношения в лесном хозяйстве: зарубежный и отечественный опыт : учеб. пособ. // Развитие лесного сектора Российской Федерации: вызов рынка : матер. научно-практич. конф. (19 июня 2012). – Пушкино : ФАУ ВИПКЛХ, 2013 – 98 с.
3. *Петров, А. П.* Лесные отношения в Российской Федерации: коррупционные факторы и риски, пути их устранения : учеб. пособ. / А. П. Петров. – Пушкино : ВИПКЛХ, 2010. – 84 с.
4. *Экономика* лесного хозяйства /А. П. Петров [и др.]. – М. : ВНИИЛМ, 2002. – 304 с.
5. *Ловцова, Н. В.* Правовое регулирование лесных отношений : учеб. пособ. / Н. В. Ловцова. – Пушкино-Ярославль : Канцлер, 2014. – 144 с.
6. *Совершенствование* правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации : учеб. пособ. / Под общ. ред. А. П. Петрова. – М. : Всемирный банк, 2011. – 240 с.
7. *Быковский, В. К.* Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование / В. К. Быковский. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 232 с.

## МОДУЛЬ 2. УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

### 2.1. ПОЛОЖЕНИЕ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ В СОВОКУПНОСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Объективные предпосылки для деятельности по защите леса и обеспечению санитарной безопасности определяются, прежде всего, масштабом усыхания лесов, которое проявляется на сотнях тысяч гектаров ежегодно. Как и большинство природных процессов на Земле, состояние лесов, их поврежденность и гибель имеют нелинейный характер во времени.

#### 2.1.1. Объемы и динамика повреждений и гибели лесов России

На протяжении последних 25 лет, по данным Российского центра защиты леса [1], зафиксировано 5 всплесков усыхания лесов: 1992, 1996, 2000, 2005 и 2010 гг. В промежутках между этими годами экстремального усыхания наблюдались менее выраженные «пики» кривой, описывающей площадь погибших лесов. Промежуточные максимумы были зафиксированы в 1994, 1998, 2003 и 2007 гг. (рис. 2.1.).

Наибольшее влияние на лес оказывают лесные пожары: с 1989 по 2013 г. пожары составляют почти 2/3 площади усыхания.

Второй по значению причиной повреждения и гибели лесов являются погодные аномалии, ветровалы, засухи, наводнения и т.п. (рис. 2.2).

Динамика площади усыхающих лесов по России практически полностью повторяет кривую гибели лесов от пожаров, а в последние годы наблюдается синхронное изменение площадей послепожарного усыхания лесов и усыхания лесов от погодных аномалий. В отдельные годы второе (после лесных пожаров) место среди причин гибели лесов занимали вредители и болезни (рис. 2.3).

Различия основных причин гибели лесов по субъектам Российской Федерации в настоящее время связаны, прежде всего, с последствиями аномальной погоды 2010 г. Так, в Центральном федеральном округе гибель лесов от пожаров и вредителей имеет одинаковые показатели, а неблагоприятные погодные условия погоды и климата (погодные аномалии) и болезни леса выражены меньше. В данном случае вспышка массового размножения вредителей обусловлена, прежде всего, засухой и сверхвысокими температурами.



Рис. 2.1  
Динамика усыхания лесов Российской Федерации с 1989 по 2013 г. [1]



Рис. 2.2.  
Основные причины гибели лесов, % [1]



Рис. 2.3.  
Динамика площади гибели лесов по основным причинам, тыс. га [1]

турами воздуха. В Северо-Западном федеральном округе, напротив, доминирует влияние погодных аномалий, которое выражается в виде последствий ветровалов и буреломов 2010 г. в северо-восточных районах Новгородской обл., южных и центральных районах Ленинградской обл., а также снеголомов после ледяных дождей 2012 г. в центральных районах Псковской обл. В Приволжском федеральном округе также преобладает влияние погодных аномалий, которые проявлялись в этом регионе в виде сильного (шквалистого) ветра и засухи. В Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах среди причин гибели лесов лидируют пожары.

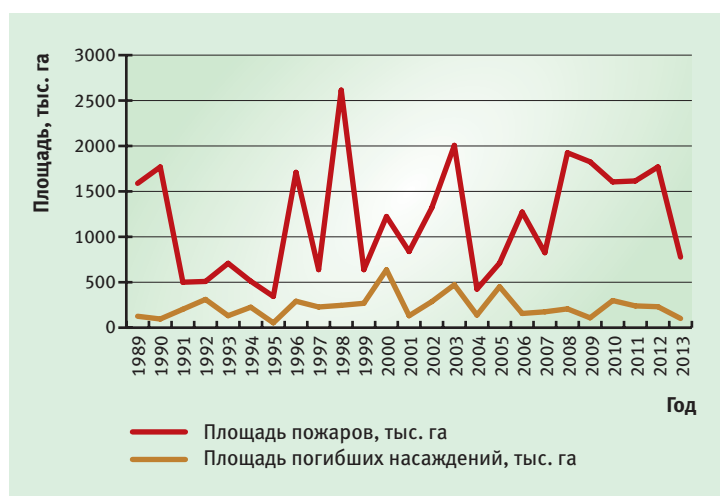


Рис. 2.4.  
Горимость и усыхание лесов от пожаров с 1989 по 2013 г. [1]

## 2.1.2. Влияние лесных пожаров

За последние 10 лет от лесных пожаров погибли насаждения на площади более 2,9 млн га. География лесных пожаров, за небольшим исключением, из года в год меняется незначительно. В конце апреля – мае горят леса Приморского края, лесостепь от Хабаровского края, через Забайкалье и Бурятию, Алтайский край до Оренбургской, Саратовской, Самарской, Астраханской областей. В середине лета пожары возникают, в основном, в лесах таежной зоны Красноярского и Забайкальского краев, Иркутской обл., Республики Саха (Якутия), Амурской, Магаданской и Сахалинской областей. Осенью большая часть пожаров приходится на Республику Бурятию, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края.

Учет площади лесных пожаров по территории России ведется государственными органами, специализированными учреждениями и общественными организациями. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, ФБУ «Авиалесоохрана», институты Российской академии наук, Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям РФ, «Гринпис» и другие организации при учете лесных пожаров применяют разные подходы. Так, субъекты Российской Федерации в отчетах отражают только те площади, на которые должностными лицами лесной охраны составлены соответствующие акты; остальные учитывают площади, пройденные огнем. При этом зачастую из полученной площади лесных пожаров не выделяют леса, произрастающие на землях разных категорий и прошедшие по старым гарям.

С 1969 по 2013 г. наиболее напряженными в пожарном отношении были 1972, 1998, 2002, 2010 и 2012 гг. (рис. 2.4) [1].

Усыхание горельников 3–5-летней давности в основном происходит за счет стволовых вредителей. В год прохождения огня лес погибает на 25–30 % площади пожара. При аномальной погоде, например в 2010, 2012 и 2013 гг., эта доля в отдельных районах достигала 70 %. В 2013 г., по данным государственного лесного реестра, гибель лесов от пожаров разных лет составила 358,3 тыс. га [1], а в результате лесных пожаров 2013 г. погибли насаждения на площади 247,8 тыс. га, при этом почти 50 % погибших насаждений было представлено хвойными породами. Гибель лесных насаждений в 2013 г. сокращалась после трехлетнего высокого уровня в 2010–2012 гг. (рис. 2.5).

В 2013 г. удельная гибель лесов от пожаров по субъектам Российской Федерации изменялась от 0,001 до 5,402. Максимальные показатели, превышающие значение 1,5 (что соответствует 1,5 га на 1 000 га лесопокрытой площади), сосредоточены в тех частях России, где преобладают насаждения, погибшие от пожаров 2010 г. – в Рязанской, Липецкой и Воронежской областях, в Республике Мордовия, Оренбургской и Курганской областях, республиках Саха (Якутия) и Бурятия (рис. 2.6).

### 2.1.3. Влияние аномалий погоды

В последнее десятилетие влияние аномалий погоды на ослабление и гибель лесов в России заметно увеличилось. Ветровалы, засухи и другие стихийные явления погоды стоят на втором-третьем месте среди причин гибели лесных насаждений. Помимо прямого, непосредственного повреждения лесов до их полной гибели, такие явления опосредованно проявляются в снижении устойчивости лесных экосистем и могут усиливать воздействие других негативных фак-

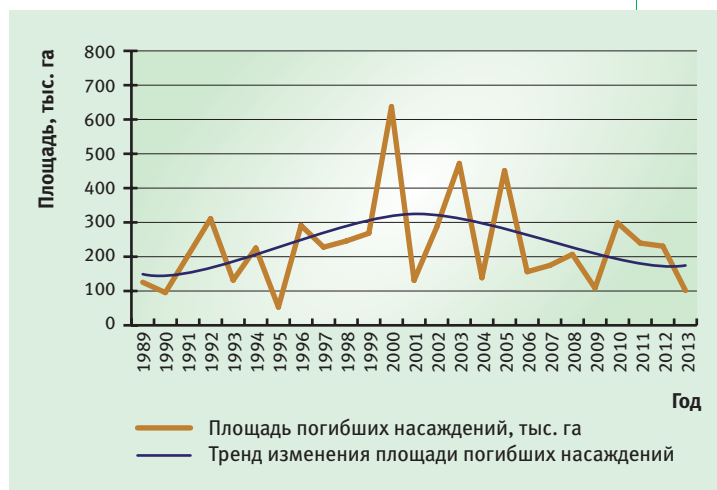


Рис. 2.5.  
Динамика усыхания лесов от пожаров с 1989 по 2013 г. [1]

торов, способствуя распространению крупных лесных пожаров, увеличению численности вредителей леса, формированию новых очагов вредителей и болезней леса. Площади лесов, погибших от аномалий погоды, колебались от 16 тыс. га в 2002 г. до 456 тыс. га в 2005 г. [1] (рис. 2.7).

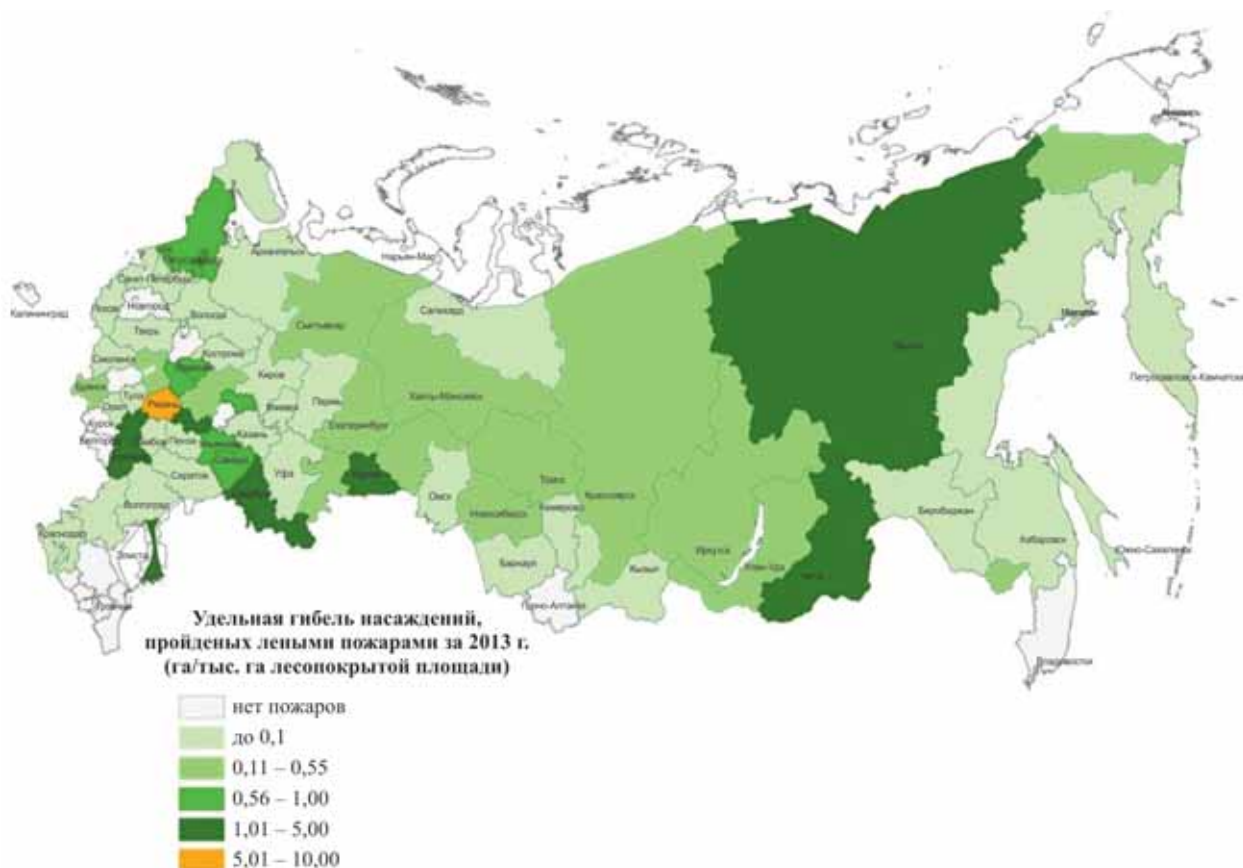


Рис. 2.6.  
Удельная площадь насаждений, погибших от пожаров в 2013 г. [1]



Рис. 2.7.  
Динамика усыхания лесов России под влиянием погодных условий и почвенно-климатических факторов с 1977 по 2013 г. [1]

Площадь гибели лесов за конкретный год далеко не всегда соответствует реальной картине их усыхания во времени (см. рис. 2.7). Например, погибшие леса 2005 г. в основном представлены спелыми еловыми древостоями, усохшими с 2002 по 2005 г. в Архангельской обл. и на сопредельных с ней территориях.

Данные о гибели лесов от погодных и климатических аномалий показывают очевидный рост площадей усыхания с конца XX в. Если с 1977 по 1986 г. ежегодная площадь гибели лесов от этих причин составляла 54,9 тыс. га, с 1987 по 1996 г. – 52,4 тыс., а с 1997 по 2008 г. – 64,3 тыс. га, то за 5 лет после 2008 г. – 80,8 тыс. га.

Наиболее сильное влияние аномалий погоды на состояние лесов России за последние 10 лет

проявилось в 2010 г. в виде ураганных ветров. Ветровалы прошли по периферии чрезвычайно устойчивого антициклона, который определял погоду второй половины лета 2010 г. на всей европейской части России. Лес был поврежден на огромных площадях в Ярославской, Вологодской, Новгородской и Ленинградской областях. Большие площади ветровалов появились на территории Приволжского федерального округа, оказавшегося на восточной границе этого мощнейшего антициклона (табл. 2.1).

Последствия ветровалов 2010 г. по субъектам Российской Федерации имеют большие отличия. Так, в Северо-Западном федеральном округе практически 3/4 площади ветровалов в 2013 г. уже были погибшими лесами. В Приволжском федеральном округе по участкам ветровалов усыхание шло гораздо медленнее – к 2014 г. усохло менее 10 % площади ветровалов 2010 г. Такое различие, скорее всего, обусловлено тем, что на северо-западе в поврежденных лесах преобладает ель, а в Поволжье – сосна. Ель более «скоропортящаяся» порода, чем сосна, и она быстрее гибнет.

Следом за ветровалами в ряду природных катастроф идут засухи. В 2010–2012 гг. в течение вегетационного периода засухи наблюдались в Приволжском и Южном федеральных округах, в южных районах Центрального, Уральского, в южных и юго-западных районах Сибирского федерального округа. Засуха проявилась в ослаблении и гибели лесов на общей площади 135,5 тыс. га. Наибольшие площади насаждений с нарушенной и утраченной устойчивостью от засухи зафиксированы в Волгоградской, Самарской, Рос-

Таблица 2.1.  
Площадь ветровалов 2010 г. [1]

Федеральный округ	Площадь ветровалов, га			
	Всего	В том числе обследовано за 2010–2013 гг.		Из них погибло, га
		га	%	
Центральный	62 135,9	61 923,0	99,7	17 163,0
Северо-Западный	232 469,8	230 928,8	99,3	169 364,9
Приволжский	35 134,3	34 769,2	99,0	3 130,7
Южный	482,9	482,9	100,0	74,0
Северо-Кавказский	1 000,5	1 000,5	100,0	190,7
Уральский	16 024,9	12 541,8	78,3	3 609,1
Сибирский	5 812,7	5 784,7	99,5	901,1
Дальневосточный	703,2	670,2	95,3	181,2
<b>Всего</b>	<b>353 764,2</b>	<b>348 101,1</b>	<b>98,4</b>	<b>194 614,6</b>

товской, Астраханской областях и Забайкальском крае. С 2003 по 2010 г. влияние засухи на ослабление и гибель лесов было незначительным. В 2013 г. от засухи погибло всего 4,2 тыс. га.

В 2013 г. На Дальнем Востоке России произошло сильное наводнение. В Приамурье высокая вода стояла в течение 1,5–2 мес. На залитых землях, покрытых лесной растительностью, наблюдалось ослабление хвойных насаждений и гибель лесных культур.

#### 2.1.4. ВЛИЯНИЕ ВРЕДИТЕЛЕЙ И БОЛЕЗНЕЙ

С 1977 по 2011 г. в лесах России площадь очагов вредных организмов ежегодно составляла в среднем 3,33 млн га: минимум зафиксирован в 1992 г. (1,3 млн га), максимум – в 2001 г. (10,4 млн га) [1] (рис. 2.8).

До недавнего времени из года в год изменения определялись вспышками массового размножения непарного и сибирского шелкопрядов, а в последнее десятилетие это правило XX в. претерпело существенные изменения. Сибирский шелкопряд, который был наиболее опасным вредителем лесов России, в последнее 10-летие разделил лидерство вредоносности с короедом-типографом. Сибирский шелкопряд в своем «домашнем» регионе по-прежнему является самым опасным врагом, а типограф – только в европейской части России.

С 1977 г. по настоящее время пики массовой гибели лесов от повреждения насекомыми были отмечены дважды: в 1995–1996 гг. (сибирский шелкопряд в Красноярском крае) и в 2004–2005 гг. (короед-типограф и гравёр в Архангельской обл. + сибирский шелкопряд в Якутии). В эти годы площади усыхания лесов достигали 200 тыс. га (рис. 2.9).

В 2004 г. в северных регионах европейской части России было зафиксировано катастрофическое усыхание еловых насаждений в междуречье Северной Двины и Пинеги. В этом районе ель является основной лесобразующей породой и занимает от 46 до 74 % лесопокрытых земель. В основном она представлена спелыми и перестойными насаждениями (от 62 до 88 % площади ельников), средний возраст – около 160 лет. Причины массового усыхания спелых и перестойных ельников – погодные условия, нарушения гидрологического режима, антропогенные факторы, влияние вредителей и болезней леса [1]. Начало процесса ослабления ельников связано с необычайно жарким и



Рис. 2.8.

Динамика площади очагов вредителей и болезней леса в лесах России с 1977 по 2012 г. [1]



Рис. 2.9.

Динамика усыхания лесов в России от насекомых-вредителей [1]

засушливым летом 1997 г., в последующие годы также случались засухи (2001–2002 гг., 2004 г.). Сильный снеголом деревьев произошел зимой 2001/2002 г., и на следующий год он стал «спусковым крючком» цепной реакции массового размножения стволовых вредителей. Снеголом резко увеличил количество субстрата для короедов. Кроме того, ослабление лесов этого региона было спровоцировано рубками с целью заготовки древесины, особенно «шахматным» расположением лесосек. Из-за нарушения гидрологического и светового режимов на лесных участках, оставленных по срокам примыкания, наблюдалось частичное и полное усыхание древостоев. В ряде случаев насаждения на участках, непосредственно примыка-

ющих к вырубкам, погибали полностью. Процесс ослабления и усыхания древостоев происходил постепенно, а в 2004–2006 гг. охватил огромные площади лесных массивов. Площадь массового усыхания деревьев в 2006 г. составила 2,4 млн га, а полностью погибших лесов – 1,3 млн га. Ареал природной катастрофы наблюдался на площади 6 млн га. С 2006 г. интенсивность усыхания снизилась, однако значительно превышала уровень естественного отпада. К осени 2008 г. интенсивность усыхания приблизилась к норме текущего отпада.

В середине 2000-х гг. в лиственничных лесах Якутии развивалась крупная вспышка сибирского шелкопряда – повреждение и усыхание лесов к 2004 г. составило около 100 тыс.га. В сочетании с обширнейшей вспышкой размножения стволовых вредителей в лесах европейского Севера эти 2 события стали причиной пика гибели лесов в 2004 г.



Рис. 2.10.  
Влияние солнечной активности на гибель лесов от повреждения насекомыми – вредителями леса [1]



Рис. 2.11.  
Характерное смолотечение на стволах пихт [1]

Средняя площадь усыхающих лесов с 1977 до 2013 г. составляла 32 тыс. га ежегодно. Максимумы площади усыхания лесов фиксировались через несколько лет после пиков солнечной активности – на рубеже 1980–1990-х гг. и в начале 2000-х гг. (рис. 2.10).

Наиболее важным вредителем в лесах России в 2013 г. был короед-типограф. Его очаги в основном развивались в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральных округах на территориях, напрямую или косвенно поврежденных в результате аномальных погодных условий 2010 г. (засуха, экстремально высокие температуры, пожары, а также ветровалы по периферии антициклона). На фоне повсеместного ослабления ели в «пятне» аномалии погоды 2010 г. численность типографа резко увеличилась. К концу 2012 г. плотность популяций этого вида достигла такого уровня, при котором заселение деревьев короедом и их усыхание происходили настолько быстро и интенсивно, что цвет хвои оставался зеленым, а ствол уже стоял без коры. Скорость усыхания древостоев была сопоставима с воздействием пожаров.

В 2013 г. в Московской и сопредельных с ней областях Центрального федерального округа, некоторых субъектах Приволжского федерального округа развитие очагов короеда-типографа продолжалось на общей площади 1 698,4 тыс. га, при этом площадь погибших лесов составила 29,9 тыс. га.

В пихтовых лесах Сибири большую площадь занимают очаги уссурийского полиграфа. Он является агрессивным переселенцем, способным заселять вполне здоровые деревья пихты. Массовой атакой жуки ослабляют дерево, которое буквально «истекает» смолой (рис. 2.11).

Даже когда плотность переселенца невелика, и первые жуки гибнут в смоле, они успевают инфицировать дерево офиостомовыми грибами. Гриб вызывает поражение луба и общее ослабление дерева, приводя его в еще более «продуктивный» для полиграфа субстрат.

Заселение насаждений пихты сибирской уссурийским полиграфом по своему характеру напоминает внезапное массовое усыхание лесов: сначала появляются небольшие группы усыхающих деревьев, затем куртины, которые постепенно смыкаются, образуя большую площадь усыхания. Уссурийский полиграф способен заселять участки здорового смешанного пихтового леса и формировать в них хронические очаги массового размножения. Несмотря на небольшие, по си-

бирским масштабам, площади очагов этого вида, его развитие представляет собой серьезную угрозу для всех лесов Сибири и европейской части России с участием пихты в составе. Вероятно его проникновение на Кавказ и Карпаты в ближайшие годы.

### 2.1.5. ВЛИЯНИЕ БОЛЕЗНЕЙ ЛЕСА

За последнее 10-летие площадь усыхания лесов от болезней леса возросла от 7,5 тыс. га в 2003 г. до 32,6 тыс. га в 2011 г. (рис. 2.12).

Это явление обусловлено усилением влияния болезней на состояние лесов в связи с их общим старением и снижением устойчивости насаждений в результате засух 2010–2012 гг. Резкое снижение площади усыхания от болезней леса в 2008 и 2013 г. объясняется сокращением объемов лесопатологических обследований [1].

По мнению специалистов Рослесозащиты, в последние годы в видовом разнообразии болезней леса проявились новые тенденции. Засухи, особенно повторяющиеся несколько лет подряд, сильно увеличивают восприимчивость деревьев к возбудителям некрозно-раковых болезней, особенно грибам из рода *Citospora* и бактериям из рода *Erwinia*. Эти бактерии являются возбудителем широко распространенной болезни деревьев – бактериальной водянки.

### 2.1.6. ВЛИЯНИЕ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ

Влияние диких животных на состояние насаждений в последние годы незначительно. Снижение численности копытных животных и мышевидных грызунов, а также сокращение объемов лесокультурных работ создает объективные предпосылки для незначительной роли диких животных в числе причин ослабления и гибели лесов. Вместе с тем, в ареале обитания бобра заметно увеличилось его влияние на состояние лесов. Наибольшие по площади повреждения насаждений бобрами выявлены в Московской обл. – поврежденные участки леса расположены вдоль мелиоративных каналов, созданных в послевоенные годы для улучшения условий ведения лесного хозяйства. Активная строительная деятельность бобров привела к затоплению и, на отдельных участках, к усыханию лесов. Так, в Московской обл. площадь лесных насаждений с нарушенной и утраченной устойчивостью в ре-



Рис. 2.12.  
Динамика усыхания лесов России от болезней леса с 1977 по 2013 г., тыс. га [1]

зультате жизнедеятельности бобров составляет 180 га. В Новгородской обл. в 2011 г. гибель лесов по этой же причине произошла на площади 180 га.

### 2.1.7. АНТРОПОГЕННОЕ ВЛИЯНИЕ

По площади усыхания лесов антропогенное влияние стоит на последнем месте среди причин гибели лесов. Насаждения, погибшие в результате воздействия промышленных выбросов на сравнительно больших площадях, в последнее время были выявлены в 2001 г. (159,5 тыс. га) при проведении экспедиционных лесопатологических обследований лесов Таймырского автономного округа. Гибель лесов в результате антропогенной деятельности в 2013 г. зафиксирована в 24-х субъектах Российской Федерации. Более 48 % площади погибших по этой причине лесов сосредоточено в Иркутской обл. (1,8 тыс. га). Повреждение и ослабление лесов в результате антропогенной деятельности в 2013 г. выявлено на общей площади 174,5 тыс. га в лесах 63-х субъектов Российской Федерации [1].

Среди разнообразия негативного влияния человека на состояние и гибель лесов необходимо отметить отдельные проявления хозяйственной деятельности в лесах и при их использовании. По данным ФБУ «Рослесозащита», в Воронежском лесничестве Воронежской обл. отмечены случаи полного распада дубовых насаждений в результате проведения выборочных санитарных рубок [1]. При этом площадь выру-

баемых участков леса составляет около 0,5 га, их можно назвать «микровырубками», а оставшийся древостой представлял собой узкие «кулисы» между вырубленными участками. Подобные меры «лесозащиты» путем проведения псевдосанитарной рубки привели насаждение к полному распаду и усыханию на всей площади. Кроме того, в орехопромысловых лесах Иркутской обл. в 2013 г. зафиксировано 1,5 тыс. га кедровых насаждений, погибших от повреждения при заготовке орехов [1].

## 2.2. ПРОГНОЗ ОБЪЕМОВ ПОВРЕЖДЕНИЯ ЛЕСОВ ПО ТЕРРИТОРИИ РОССИИ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ЗАЩИТЕ ЛЕСОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ САНИТАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ

Научно обоснованных принципов и алгоритмов расчета прогнозных значений повреждения и гибели лесов на период, превышающий время, необходимое на развитие одной генерации вредителя леса, не разработано. Не существует и прогностических моделей и методов в этой области, претендующих на достоверные результаты. Все предлагаемые рассуждения и

построения являются приблизительной оценкой. Однако такие прогнозы делаются с различной целью, в том числе и для представления о масштабе явления.

### 2.2.1. ПРОГНОЗ УСУХАНИЯ И ГИБЕЛИ ЛЕСОВ

Прогнозные показатели защиты лесов и уровня санитарной безопасности в лесах приведены в государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318 [2, с. 20–22].

В программе определены индикаторы состояния лесов и их показатели на 2013–2020 гг. (табл. 2.2).

На основе установленных программой значений индикаторов защиты лесов и уровня санитарной безопасности рассчитывается объем повреждаемой древесины в лесах. Среднестатистический запас древесины на 1 га лесопокрытой площади в России можно принять равным 100 м<sup>3</sup> (по данным учета земель лесного фонда на 1995 г., запас древесины был оценен в 81,64 млрд м<sup>3</sup>, а лесопокрытая площадь составляла 771 млн га).

По данным государственного лесного реестра, площадь погибших в 2013 г. лесов составила 475 тыс. га. С учетом данной точки отсчета и тренда гибели лесов, прогнозируемого в государственной программе, можно рассчитать площадь

Таблица 2.2.  
Индикаторы и показатели защиты леса и уровня санитарной безопасности [2]

Индикатор	Год								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доля площади лесов, выбывших из состава покрытых лесной растительностью земель лесного фонда в связи с воздействием пожаров, вредных организмов, рубок и других факторов, в общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, %	0,158	0,155	0,153	0,151	0,148	0,146	0,144	0,142	0,140
Отношение площади ликвидированных очагов вредных организмов к площади очагов вредных организмов в лесах, требующих мер борьбы с ними, %	8	10	13	15	17	19	21	23	25
Отношение площади проведенных санитарно-оздоровительных мероприятий к площади погибших и поврежденных лесов, %	23	24	25	26	27	28	29	30	31

Таблица 2.3.  
Оценочные значения объема древесины в погибших лесах на прогнозный период [2]

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Среднее за 8 лет
Площадь гибели лесов, тыс га	475,0	468,9	462,7	453,5	447,4	441,3	435,2	429,0	455,3
Объем древесины на участках погибшего леса, млн м <sup>3</sup>	47,5	46,9	46,3	45,4	44,7	44,1	43,5	42,9	45,5

и объем древесины усыхающих лесов на период действия программы (табл. 2.3).

Площадь гибели лесов на 2013 г., в соответствии с государственной программой, должна была составить 0,155 % площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда. Площадь лесных земель, покрытых лесной растительностью, в 2013 г. насчитывала 795,3 млн га. Таким образом, площадь погибших лесов должна составить:  $795,3 \times 0,155 \% = 1,23$  млн га, т. е. прогнозный показатель государственной программы на 2013 г. в 2,6 раза превышает отчетное значение площади усыхания лесов (475 тыс. га).

Ущерб от повреждения лесов не ограничивается утратой древесины на участках полной гибели лесов. Большие потери возникают при частичном усыхании древостоев. Общая площадь насаждений с нарушенной устойчивостью составляла в 2013 г., по данным лесопатологического мониторинга, 33 479,5 тыс. га, а площадь насаждений с утраченной устойчивостью – 545,2 тыс. га [1, с. 23]. Насаждения с утраченной устойчивостью – это погибшие леса. Насаждения с нарушенной устойчивостью – поврежденные в различной степени леса с повышенным текущим отпадом (более 4 % запаса древостоя).

Соотношение площади погибших и частично поврежденных лесов достаточно стабильно из года в год. На основании этого можно оценить общую площадь повреждения лесов – на прогнозный период она составит в среднем 32,1 млн га в год:

Год	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Среднее за 8 лет
Площадь повреждения лесов, млн га	33,5	33,0	32,6	32,0	31,5	31,1	30,7	30,2	32,1

Таблица 2.4.

Распределение площади поврежденных насаждений по степени усыхания и среднегодовой объем поврежденной древесины на прогнозный период (2013–2020 гг.)

Показатель	Всего	В том числе по степени усыхания, %			
		до 4	4,1-10	10,1-40	более 40
Доля лесопокрытой площади, %	100	19	18	26	37
Площадь повреждения лесов, млн га	32,1	6,1	5,8	8,3	11,9
Средний объем усыхания древостоев, % запаса	34	2	7	25	70
Объем поврежденной древесины, млн м <sup>3</sup> /год*	1091,0	12,2	40,4	208,6	831,1**

\* При оценке объема древесины средний запас в лесах России принят 100 м<sup>3</sup>/га.

\*\* В том числе объем поврежденной древесины в погибших насаждениях.

Существующая система учета повреждения насаждений распределяет их площадь по 4-м степеням усыхания древостоя. По данным ФБУ «Рослесозащита» [1], в распределении общей площади поврежденных лесов преобладают древостои с усыханием более 40 % запаса (табл. 2.4).

Приведенное в табл. 2.3 значение объема поврежденной древесины (1 091,4 млн м<sup>3</sup>) в 18,3 раза превышает прогнозный показатель – 45,5 млн м<sup>3</sup> (см. табл. 2.3). Кроме того, это значение в несколько раз выше объема заготовки древесины в России: за 2013 г., по данным портала «Российские лесные вести», объем заготовки древесины составил 193,3 млн м<sup>3</sup>.

Полученная оценка объема усыхания, при всех условностях ее расчета, в целом дает представление о масштабах этого явления, особенно в сравнении с оценкой объемов заготовки древесины.

## 2.2.2. Прогноз экономических показателей защиты лесов

Проблемы защиты лесов невозможно оценить без представления о потерях стоимости лесных ресурсов и размере ущерба, возникающего в результате повреждения и гибели лесов. Основной объем ущерба связан с усыханием насаждений; вторая составляющая – потери прироста в древостоях, поврежденных хвое- и листогрызущими вредителями. Если санитарные рубки проведены несвоевременно, то при усыхании древостоя теряется вся нормативная стоимость его погибшей части. Физические объемы потерь древесины и ее качества могут быть рассчитаны как разница объемов древесины на поврежденных площадях и на площадях, где проведены санитарные рубки.

### УЩЕРБ ОТ ПОВРЕЖДЕНИЯ И ГИБЕЛИ ЛЕСОВ

Потери древесины на прогнозный период оцениваются в объеме около 1091 млн м<sup>3</sup>/год. За счет проведения санитарно-оздоровительных мероприятий объем потерь сокращается.

Отношение площади проведенных санитарно-оздоровительных мероприятий к площади погибших и поврежденных лесов по государственной программе Российской Федерации [2, с. 22] в среднем составляет 27 %. Площадь поврежденных лесов на прогнозный период программы должна быть в среднем около 32,1 млн га/год. Соответственно площадь санитарно-оздоровительных мероприятий должна быть около 8,7 млн га/год, а объем поврежденной древесины, исключаемой из объема «потерянной» путем проведения таких мероприятий, – 294,6 млн м<sup>3</sup>/год. Таким образом, объем потерь древесины на прогнозный период, с учетом проводимых санитарно-оздоровительных мероприятий, оценивается в 796,4 млн м<sup>3</sup>/год.

Ущерб от гибели лесов рассчитывается как произведение объема поврежденной древесины и оценки ее стоимости. Средняя цена 1 м<sup>3</sup> древесины на корню сильно варьирует в зависимости от породы, региона, условий вывозки. При запросе на интернет-портале леснойресурс.рф «Лес на корню: объявления о продаже» получено 60 предложений при средней цене 855 руб./м<sup>3</sup>.

Стоимость поврежденной древесины заведомо ниже, чем стоимость древесины, заготовленной в неповрежденных лесах. В соответствии с установленной нормой снижения ставки платы за древесину при проведении санитарных рубок средний коэффициент составляет 0,5 [3, пункт 10]. Для всего объема поврежденной древесины получаем следующую оценку стоимости:

$$\begin{aligned} 855 \text{ руб./м}^3 \times 0,5 &= 427,5 \text{ руб./м}^3, \\ &\text{или} \\ 796,4 \text{ млн м}^3/\text{год} \times 427,5 \text{ руб./м}^3 &= \\ &= \text{около } 340 \text{ млрд руб./год.} \end{aligned}$$

Приведенная цифра отражает порядок значения повреждения лесов в экономических категориях. Это – оценка ущерба не только непосредственно владельца лесного ресурса, но и экономики в целом, так как она базируется не на ставке платы за изъятие лесного ресурса, а на «рыночной» оценке его стоимости.

При повреждении хвои или листвы на лесном участке частично или полностью теряется

прирост древесины, который, как и запас, имеет свою стоимость. Потери прироста в насаждениях, поврежденных хвое- и листогрызущими насекомыми, ежегодно фиксируются на больших площадях очагов массового размножения вредителей леса, где не проводятся мероприятия по подавлению их численности.

Средняя площадь очагов хвое- и листогрызущих вредителей леса, в которых происходит существенное повреждение хвои или листвы, составляет по России около 450 тыс. га./год [1]. С учетом географии очагов вредителей, которые возникают, как правило, в продуктивных насаждениях таежной зоны и низкопродуктивных насаждениях лесостепной зоны, средний текущий прирост в повреждаемых очагах принимаем равным 3,0 м<sup>3</sup>/га.

Потери прироста при повреждении хвои или листвы исследователями оцениваются по-разному. Например, потери в первый год дефолиации дуба черешчатого оценивают от 8 до 50 % [4, с. 12], у порослевых нагорных дубрав Базарно-Карабулакского района Саратовской обл. средние потери могут составлять 34,1 % [5, с. 2], у хвойных пород в Сибири – более 50 % [6, с. 12].

Если принять потери прироста в очагах хвое-листорызующих вредителей в размере 33 %, то ежегодный ущерб от повреждения составит 450 тыс. м<sup>3</sup>. С учетом прогноза «отношение площади ликвидированных очагов вредных организмов к площади очагов вредных организмов в лесах, требующих мер борьбы с ними», установленного государственной программой Российской Федерации [2, с. 22] в размере 17 %, ежегодный ущерб от повреждения составит 373,5 тыс. м<sup>3</sup>. Если принять для расчета среднюю стоимость лесного ресурса в 150 руб./м<sup>3</sup>, то средняя сумма ущерба от повреждения хвои или листвы составит около 56,3 млрд руб./год.

Для конкретных участков леса расчет ущерба необходимо проводить с использованием приложения 4 к приказу Рослесхоза от 27.12.2007 № 523 [7, с. 14–23] (пример 2.1).

### ОЦЕНКА РЕНТАБЕЛЬНОСТИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЗАЩИТЕ ЛЕСА

Для владельца лесного ресурса (государства) санитарные рубки становятся прибыльными при условии, что эти рубки квалифицируются как заготовка древесины, и от проведения этих рубок в соответствующий бюджет поступает плата за ис-

### Пример 2.1.

Расчет потерь прироста от повреждения хвое-листогрызущими вредителями.

Участок соснового насаждения в возрасте 60 лет поврежден сосновым шелкопрядом на 50 %. В Руководстве по локализации и ликвидации очагов вредителей леса [7, с. 18] предложена следующая формула для расчета потерь прироста сосны от повреждения хвое- и листогрызущими вредителями:

$$П_{зс} = 1,27 \times X \times X/100;$$

где:

$П_{зс}$  – потери прироста по объему, %\*;

$X$  – потери листов или хвои, % (в нашем случае 50 %).

Подставляем в формулу значения:

Потери прироста по объему  $= 1,27 \times 50 \times 50/100 = 31,75$  %.

пользование лесного ресурса. Так, собственно, и происходит повсеместно, за исключением отдельных ситуаций, когда на санитарные рубки расходуются бюджетные средства.

Рентабельность санитарных рубок складывается из разницы цены реализации заготовленной древесины и затрат на рубку, включая вывозку древесины на нижний склад. В оценку рентабельности можно также включить объем стволов деревьев, растущих в прилегающей к лесосеке полосе при сплошной рубке или оставленной на корню части древостоя при выборочной рубке. Усыхание этих деревьев предотвращается при качественном и своевременном проведении санитарной рубки, соответственно и увеличенная стоимость используемого лесного ресурса может быть включена в оценку рентабельности. Однако данная составляющая рентабельности санитарных рубок на практике не учитывается, так как в большинстве случаев из-за несоразмерно длительных процедур организации санитарных рубок «защитного эффекта» от их проведения не происходит.

В оценке рентабельности заготовки древесины от санитарных рубок на итоговый результат большое значение оказывает степень потери качества вырубаемой древесины, которая напрямую зависит от скорости принятия решений по рубке.

Расчет рентабельности сплошных санитарных рубок для условий Московской обл. свидетельствует об их низкой рентабельности, почти убыточности (пример 2.2).

Затраты на рубку и вывозку древесины на нижний склад в Московской обл. оцениваются не менее 500 руб./м<sup>3</sup>. Соответственно нижний порог затрат на 1 га рубки составит около 125 тыс. руб. Если квалифицировать санитарную рубку как использование леса (что и происходит на практике), то необходимо будет заплатить за изъятие ресурса около 23,6 руб./м<sup>3</sup>, или 5,9 тыс. руб./га (при запасе 250 м<sup>3</sup>/га). При таком расчете рентабельность санитарной рубки для подрядчика составит 5 тыс. руб./га, или 4 %.

Рентабельность мероприятий по защите леса, локализации и ликвидации очагов вредителей для владельца лесных ресурсов – получателя платы за использование лесов – определяется нормативной стоимостью прироста лесного ресурса. Его средний размер мы оцениваем в 1 м<sup>3</sup>/га. Мероприятия по ликвидации и локализации очагов вредных организмов предотвращают повреждение хвои и листов деревьев, обеспечивая увеличение ее стоимости.

Стоимость мероприятий с применением биопрепаратов в среднем составляет 1 000–1 200 руб./га. То есть такие мероприятия формально считаются убыточными, так как стоимость проводимых мероприятий всегда выше стоимости защищаемого прироста (855 руб./м<sup>3</sup>). Однако если их не проводить, то в течение 2–3 лет может произойти частичное или полное усыхание древостоя. В этом случае даже 2-кратное применение пестицидов становится рентабельным, так как при этом предотвращается ущерб в размере

\* В опубликованный текст Руководства [7] вкралась ошибка – напечатано: потери прироста по объему в долях, единицы, а должно быть: потери прироста по объему в процентах.

### Пример 2.2.

Допустим, что:

- ✓ объем выбираемой древесины составляет 250 м<sup>3</sup>/га;
- ✓ выход деловой древесины на участках, поврежденных стволовыми вредителями, в 2012 г. не превышает 10 % (25 м<sup>3</sup>/га);
- ✓ остальной объем по качеству – либо дрова, либо технологическое сырье, либо неликвидная древесина.

Средняя цена спроса круглого леса за 1 м<sup>3</sup> хвойных пород на сайте «леснойресурс.рф» по Московской обл. – 1 388 руб., цена продажи технологического сырья «Центральным лесохозяйственным объединением»<sup>\*</sup> – 450 руб./м<sup>3</sup>. Таким образом, стоимость товарной продукции, получаемой при сплошной санитарной рубке с 1 га, составит около 136 тыс. руб. (25 м<sup>3</sup> × 1 388 руб. + 225 м<sup>3</sup> × 450 руб. = 135 950 руб.).

полной или частичной стоимости лесного ресурса, который заведомо выше 2 400 руб./га.

### ЗАЩИТА ЛЕСА И САНИТАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ЛЕСАХ В ПРОГНОЗНЫХ ОЦЕНКАХ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прогнозные показатели защиты лесов и уровня санитарной безопасности в лесах приведены в государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. [2]. В перечне основных мероприятий программы, в пункте 1.4, установлено: «Повышение эффективности проведения профилактики возникновения, локализации и ликвидации очагов вредных организмов» [2, с. 83]. В результате осуществления данного мероприятия ожидается получить следующие результаты:

- ❖ сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов (на площади 400 млн га), в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам; разработка рекомендаций по обеспечению санитарной безопасности в лесах, организация и осуществление лесопатологических обследований лесов на территории субъектов Российской Федерации в целях уточнения состояния лесных насаждений, учета численности вредных организмов в лесах, выявление очагов вредных организмов и планирование работ по локализации и ликвидации очагов заинтересованными органами (ежегодно на площади около 2,5 млн га);

локализация и ликвидация очагов вредных организмов авиационными и наземными способами с применением пестицидов, феромонов и энтомофагов (ежегодно на площади около 100 тыс. га);

- ❖ развитие интегрированной системы защиты леса с применением дистанционных методов и современных информационных технологий;

- ❖ разработка и внедрение новых средств локализации и ликвидации очагов вредных организмов на основе инновационных научных достижений, полученных в результате решения задач, поставленных в рамках программы БИО-2020;

- ❖ рубка погибших и поврежденных лесных насаждений (выборочные и сплошные санитарные рубки), очистка лесов от захламленности, загрязнения и иного негативного воздействия на землях лесного фонда в субъектах Российской Федерации на площади около 400 тыс. га ежегодно.

В числе нормативно-правовых актов, «направленных на достижение ожидаемого результата» [2, с. 92], в начальный период реализации государственной программы планируется подготовить и принять к исполнению документы, развивающие лесное законодательство в целях защиты лесов и обеспечения санитарной безопасности в лесах:

- ✓ установление правил санитарной безопасности в лесах;

- ✓ уточнение состава административных правонарушений, связанных с нарушениями требований санитарной и пожарной безопасности в лесах.

<sup>\*</sup> [http://centrleshov.ru/price/?ELEMENT\\_ID=772](http://centrleshov.ru/price/?ELEMENT_ID=772)

## ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

Декларация намерений российского общества в области лесных отношений и устойчивого управления лесами представлена в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года [8].

В этом документе декларация намерений в области защиты лесов и санитарной безопасности изложена в подпункте «д» пункта 16: *«совершенствование системы планирования и осуществления мероприятий по лесопатологическому мониторингу, лесопатологическим обследованиям, санитарно-оздоровительным мероприятиям и мероприятиям по локализации и ликвидации очагов вредных организмов на основе лесозащитного районирования, а также интегрированной системы защиты лесов с применением дистанционных методов и современных информационных технологий»*.

Этот абзац и является квинтэссенцией лесной политики в области защиты лесов и санитарной безопасности. Не случайно первыми в этом абзаце упоминаются «лесопатологический мониторинг» и «лесопатологические обследования», составляющие информационную основу всех действий по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности.

## УЧЕТ ОСНОВНЫХ ПРИЧИН ПОВРЕЖДЕНИЯ ЛЕСОВ, ИСТОЧНИКИ

Наиболее полным сводом данных о состоянии лесов России и их защите являются обзоры санитарного состояния лесов России, которые составляются Российским центром защиты леса с середины 1990-х гг. ежегодно. Эта серия публикаций наиболее авторитетна в профессиональной среде, ценится неправительственными организациями и общественными объединениями.

Основные источники информации для обзоров – отчетные формы, установленные Руководством по лесопатологическому мониторингу, данные об исполнении субъектами Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, обзоры санитарного и лесопатологического состояния лесов субъектов Российской Федерации, подготовленные филиалами Рослесозащиты.

Основным источником сведений о лесных пожарах является ведомственная информационная система ИСДМ-Рослесхоз. Большие блоки информации по лесным пожарам представлены на информационных ресурсах МЧС России, Гринпис и инженерно-технологического центра «Сканэкс».

Большой поток данных о погоде и природных катаклизмах доступен на информационных ресурсах МЧС России и Росгидромета.

Одним из перспективных источников данных о поврежденных лесах являются результаты некоторых исследовательских проектов картографирования состояния лесного покрова на основе анализа данных дистанционного зондирования земли. В частности, проект, реализуемый Мэрилендским университетом (<http://earth-enginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>), позволяет «видеть» участки повреждений лесного покрова по всему миру и на территории России, в том числе, в открытом доступе.

Информация о распространении инвазивных видов вредных организмов малодоступна до ее появления в средствах массовой информации, официальный сайт Россельхознадзора не предоставляет системной информации о распространении и развитии инвазивных вредных организмов.

## 2.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ В ЧАСТИ ИХ ЗАЩИТЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Радикальное изменение лесных отношений в области защиты лесов, закрепленное Лесным кодексом РФ 2006 г., проявилось в изменении ее основополагающих положений. Привычные для нескольких поколений специалистов лесного хозяйства понятия приобрели новый смысл и содержание. В профессиональный оборот вошли новые определения, установленные законом. Нормы по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в лесах, установленные законодательством, содержатся в Лесном кодексе РФ, а также в Правилах санитарной безопасности в лесах [9].

Большой объем информации нормативного характера содержится в руководствах [10], утвержденных приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 29.12.2007 № 523. Данный приказ не был опубликован в установленном порядке и не зарегистрирован Минюстом России, поэтому он не имеет юридической силы. Несмотря на это, фактически вся деятельность по защите леса и обеспечению санитарной безопасности осуществляется с использованием понятий и нормативов, определенных в этих методических документах.

### 2.3.1. Основные понятия и определения защиты лесов и санитарной безопасности в лесном законодательстве России

Лесной кодекс РФ, введенный в действие с 1 января 2007 г., определяет основные правовые нормы лесных отношений. Непосредственно защите лесов и санитарной безопасности в лесах, в Кодексе посвящено 3 статьи:

✓ **Статья 54. Защита лесов.**

✓ **Статья 55. Санитарная безопасность в лесах.**

✓ **Статья 56. Государственный лесопатологический мониторинг.**

Статья 54 «Защита леса» состоит из двух частей. В 1-й части приводится описание защиты леса: «защита лесов направлена на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, – на их локализацию и ликвидацию». Иными словами: защита леса – это некоторые действия или их система, направленные против развития и распространения в лесу вредных организмов.

Часть 2-я статьи 54 содержит уточнение понятия «защита лесов от вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам», определяя эту область лесных отношений как предмет регулирования законодательства о карантине растений. Лесной кодекс РФ не дает определение понятия «вредный организм», но оно есть в Федеральном законе от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений». Статья 2 «Основные понятия» этого закона определяет вредный организм как «растение любого вида, сорта или биологического типа, животное или болезнетворный орга-

низм любого вида, расы, биологического типа, способные нанести вред растениям или продукции растительного происхождения».

До введения в действие Лесного кодекса РФ 2006 г., в лесном профессиональном сообществе, учебниках и нормативных документах работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов назывались *истребительными мероприятиями*, или *борьбой с вредителями леса*.

Авиационные работы и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, как аналог истребительных мероприятий, определены в части 1 статьи 55 Лесного кодекса РФ. Причем здесь эти «работы» декларируются как действия, которые осуществляются в целях обеспечения санитарной безопасности.

Не подлежит сомнению, что в результате работ по локализации и ликвидации очагов вредителей леса санитарная безопасность в лесах повышается, но непосредственной целью этих работ является именно защита лесов. На первый взгляд это – незначительная шероховатость, которая вполне допустима, однако она провоцирует неопределенность производных законодательных актов и нормативов. Вследствие путаницы понятий возникает смешение компетенций между государственным лесопатологическим мониторингом и лесопатологическими обследованиями, происходит «размывание» ответственности соответствующих исполнителей. В частности, постоянно возникают недоразумения, связанные с ответственностью за своевременное обнаружение очагов вредителей леса, прежде всего массовых видов филофагов.

До введения в действие нового лесного законодательства нормативы истребительных мероприятий определялись различного рода наставлениями. В настоящее время попытка детализировать подробности этих работ предпринята в последней редакции Правил санитарной безопасности [9].

Описание особенностей защиты лесов и осуществления работ против вредителей и болезней содержится в части VI этого подзаконного акта «Особенности санитарной безопасности для лесных районов». В нем все лесные районы объединены в 10 групп. Для каждой группы установлены мероприятия в очагах вредных организмов и приоритетные технологии работ. При этом рекомендуемые технологии определены декларативно и неоднозначно. В целом перспективы проведения установленных мероприятий в очагах

вредных организмов по лесным районам на практике сомнительны по двум основным причинам:

❖ Ни в Лесном кодексе РФ, ни в Правилах санитарной безопасности не установлены основания для осуществления таких мероприятий.

❖ Неоднозначно определены приоритеты по технологии работ и позиционированию самих мероприятий.

Редакция статьи 54 Лесного кодекса РФ «Защита лесов» должна конкретизировать понятие «защита лесов» и устанавливать основания для проведения мероприятий против вредителей леса. Уточняя определение, данное в части 1-й этой статьи, для более точного понимания устанавливаемых правовых норм, ее лучше сформулировать следующим образом: *защита лесов – система мер, обеспечивающих предотвращение ослабления и гибели лесных насаждений, возникающих от повреждения деревьев вредными организмами, а также направленная на обеспечение санитарной безопасности в лесах.*

Одним из существенных недостатков Лесного кодекса РФ в части описания необходимых норм по защите лесов является отсутствие исчерпывающего определения оснований для осуществления мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов. В Кодексе есть только декларация, что «в целях обеспечения санитарной безопасности осуществляются ... авиационные работы и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов» (пункт 3 части 1 статьи 55). Последняя редакция Правил санитарной безопасности также не дает конкретных обоснований для проведения подобных мероприятий.

Основания для осуществления мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов в лесах установлены в Руководстве по локализации и ликвидации очагов [7]. В пункте 15 этого документа указано, что основанием для планирования мер по локализации и ликвидации очагов вредных организмов являются данные лесопатологических обследований. Нормативы лесопатологических обследований определены в Руководстве по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований [11]. В пункте 18 этого документа одним из оснований для планирования обследований названы результаты лесопатологического мониторинга.

Информация, полученная при лесопатологических обследованиях и лесопатологическом мониторинге, абсолютно идентична, ее структура установлена одной и той же формой карточки

учета вредителей и болезней леса в Руководстве по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований [11, с. 15] и в Руководстве по проектированию, организации и ведению лесного мониторинга [14, с. 27]. Фактически это одинаковая работа, выполняемая в одном и том же месте только разными исполнителями и в разное время.

Лесной кодекс РФ предусматривает распределение полномочий в области лесных отношений. В соответствии с нормой, установленной в пункте 4 части 1 статьи 83 кодекса, субъектам Российской Федерации переданы все полномочия по защите леса, в том числе по лесопатологическим обследованиям. В этой норме есть исключение – лесопатологический мониторинг, полномочия по которому сохраняются за федеральным уровнем. Авторам данной конструкции взаимосвязи лесопатологических обследований и мониторинга при разработке данного документа было сложно представить ее реализацию на практике по многим причинам. Объективную неопределенность в то время представлял статус лесничества и объем полномочий лесничего, так как дискуссия об их организационно-правовых формах в 2006 г., когда создавалась рассматриваемая конструкция, продолжалась, а преобразование системы бюджетных организаций в современную форму казенных и бюджетных учреждений завершилось только в 2010 г. В настоящее время на практике их взаимосвязь выглядит следующим образом.

В малолесных районах лесничества, как правило, функционируют в форме казенных учреждений и вынуждены покупать услуги по лесопатологическим обследованиям, используя тендерные процедуры, установленные законодательством о государственных закупках. Вследствие длительности установленных законом процедур закупок и необходимости их долгосрочного (до 3 лет) детального планирования, возможности по приобретению информации лесопатологических обследований в очагах филофагов несовместимы с природной динамикой численности популяций вредителей леса.

В многолесных районах лесничества зачастую имеют форму бюджетного учреждения, работающего на основе государственного (муниципального) задания, в котором, как правило, присутствует некоторый объем лесопатологических обследований. Этот объем ориентирован на обеспечение текущих обследований по обоснованию санитарно-оздоровительных мероприя-

тий. Ресурсов и квалификации специалистов в лесничествах, как правило, недостаточно для своевременного обнаружения начала резкого увеличения численности филофагов.

Российский центр защиты леса является федеральным бюджетным учреждением и выполняет государственное задание по лесопатологическому мониторингу. В силу своего статуса и организационной структуры это учреждение имеет все необходимые возможности по своевременному получению информации о состоянии популяций филофагов для прогнозирования и планирования лесозащитных мероприятий. При этом подразделения Рослесозащиты в большинстве случаев опережают лесничества в обнаружении очагов вредителей леса, так как имеют возможность оперативного маневрирования ресурсами и максимальную концентрацию квалифицированных специалистов.

Органы субъектов Российской Федерации либо просто используют информацию Рослесозащиты, либо повторяют работу по обследованию выявленных очагов. К этому запутанному обороту информации необходимо добавить, что она неизменно возвращается в центральный офис Рослесозащиты в виде «обоснования» мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, вне зависимости от первоисточника данных.

Фактически в настоящее время лесопатологические обследования не могут стать надежным источником информации для своевременной организации защиты лесов от повреждения филофагами.

Основанием для мероприятий по защите лесов, локализации и ликвидации очагов хвое- и листогрызущих вредителей следует считать данные лесопатологического мониторинга, а не обследований, как в настоящее время.

Понятие «защита лесов» может иметь бесконечное множество определений, ведь защита лесов – это и наука, и образование, и область профессиональной и добровольческой деятельности. Именно поэтому Лесной кодекс РФ в части 1 статьи 51 «Общие положения об охране и о защите лесов» устанавливает, что леса подлежат защите от вредных организмов. Это конкретное положение понятия «защита лесов» устанавливает рамки возможных действий, направленных против вредных организмов.

Вредные для леса организмы по экологическим особенностям развития подразделяются на 3 группы:

✓ Биологические виды, кормовой базой которых является хвоя и или листва деревьев, проявляющие в своем развитии ярко выраженные вспышки массового размножения. Это так называемые *хвое и-листогрызущие вредители*, или *филофаги*.

✓ Биологические виды, кормовой базой которых является луб или древесина, проявляющие в своем развитии массовые размножения в связи с ослаблением деревьев, которое обусловлено причинами, первоначально не зависящими от развития этих организмов. Это так называемые *стволовые вредители*, или *ксилофаги*.

✓ Биологические виды микроорганизмов, грибов, бактерий, вирусов, тесно связанных с развитием деревьев, которые вызывают поражение или патологические изменения различных тканей деревьев. Это – *болезни деревьев*.

Защита лесов от хвое- и листогрызущих вредителей, подавляющее число которых относится к насекомым, в настоящее время возможна только путем применения инсектицидов, производимых на основе биологически активных веществ химического или биологического синтеза. Именно поэтому для практического использования в статье «Защита лесов» Лесного кодекса РФ логично будет установить норму, которая определяла бы, что «для защиты лесов осуществляются мероприятия по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, повреждающих хвою или листву деревьев» – и не более того.

Защита лесов не исчерпывается только борьбой с хвое- и листогрызущими видами насекомых, поэтому мы намеренно ограничиваем это понятие, так как остальные возможные в настоящее время меры противодействия вредным для деревьев организмам могут быть отнесены в большей степени к профилактике, или санитарно-оздоровительным мероприятиям.

Санитарно-оздоровительные мероприятия имеют в Лесном кодексе РФ самостоятельную кодификацию. А вот профилактика повреждений лесов «выпала» из законодательного регулирования. Такие мероприятия обязательно должны быть прописаны в Лесном кодексе РФ.

### 2.3.2. САНИТАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ЛЕСАХ

Статья 55 Лесного кодекса РФ «Санитарная безопасность в лесах» не дает определение этого понятия. В современной терминологии существует много различных определений термина

«безопасность». Наибольшее число определений предлагает информационный ресурс «Термины МЧС» (<http://www.mchs.gov.ru/dop/terms/item/86702>):

Безопасность пожарная	Состояние защищенности личности, общества и государства, а также имущества от пожаров
Безопасность биологическая	Состояние защищенности людей, сельскохозяйственных животных и растений, окружающей среды от опасностей, вызванных или вызываемых источником биолого-социальной чрезвычайной ситуации, когда предупреждается либо смягчается характер их поражения
Безопасность глобальная	Состояние защищенности системы международных отношений и экологической ситуации от угроз, способных дестабилизировать обстановку в мире, вызвать кризис общепланетарного масштаба
Безопасность природная	Отсутствие опасностей и угроз, связанных с возможностью нанесения ущерба природной среде, или положение, при котором отсутствует риск нанесения ущерба природной среде и, соответственно, здоровью населения
Безопасность санитарно-эпидемиологическая	Условия жизнедеятельности населения, при которых отсутствует возможность формирования эпидемических штаммов возбудителей инфекции и реализации механизмов возникновения и распространения массовых инфекционных заболеваний

С учетом приведенных описаний термина «безопасность», определение санитарной безопасности в лесах должно начинаться со слов «состояние защищенности лесов...» и содержать уточнение характера угроз «...от негативных воздействий на леса».

Однако безопасность – это не только некая цель, но и некоторая система мер, обеспечивающая достижение этой цели. Поэтому можно сформулировать данный термин следующим образом: «*санитарная безопасность в лесах* – это состояние защищенности лесов от негативных воздействий на леса, санитарные требования к содержанию и использованию лесов, а также система мер, направленных на обеспечение этих требований».

В части 1 статьи 55 Лесного кодекса РФ «Санитарная безопасность в лесах» перечисляются действия, которые необходимы для ее осуществления. Рассмотрим характер и обоснованность определения этих действий в Лесном кодексе РФ.

Первым направлением обеспечения санитарной безопасности в лесах установлено *лесозащитное районирование*. Классификация лесов на некие единицы вероятностей возникновения патологии леса (в широком смысле слова, включая все повреждения и ухудшения условий произрастания лесов) не может влиять на уровень санитарной безопасности в лесах. Это действие имеет

явно подчиненное положение по отношению к другим мерам. Такая классификация столь разнообразного и обширного явления, как леса России, необходима как инструмент. Однако такой инструмент не имеет прямого воздействия ни на лес, ни на обеспечение санитарной безопасности в нем.

Лесорастительные условия и антропогенное давление на леса суммарно являются лесопатологической угрозой и в масштабе лесничества достаточно стабильны во времени. Заниматься лесозащитным районированием постоянно нет необходимости. Это, скорее, исследовательская единовременная задача, обеспечивающая возможность применения типовых управленческих решений и технологий, применяемых при использовании и содержании лесов.

Весьма показательна в этом смысле практическая реализация данной задачи. Несмотря на то что лесозащитное районирование, как и вся защита лесов, за исключением лесопатологического мониторинга, отнесено к полномочиям, переданным субъектам Российской Федерации, оно было проведено Рослесозащитой в 2008 г. в большинстве лесничеств, образованных на землях лесного фонда. Практический результат этой работы выразился в аналитическом обосновании плотности сети пунктов постоянного наблюдения в составе работ по лесопатологическому мониторингу и периодичности наблюдений на них. Никакого другого утилитарного применения результаты лесозащитного районирования не имеют.

Причина их невостребованности кроется в том, что Лесным кодексом РФ установлено лесорастительное районирование, на основе которого группируются типовые нормативы, управленческие решения и технологии, в том числе и правила санитарной безопасности. Другой причиной фактического игнорирования лесозащитного районирования на практике является скудный по разнообразию арсенал мер и защиты лесов и обеспечения санитарной безопасности в них. Подтверждением являются Правила санитарной безопасности в лесах [9], в которых определены особенности защиты лесов и санитарной безопасности в них для лесорастительных районов, а не по зонам лесопатологической угрозы.

Лесозащитное районирование может быть использовано в нормативных документах лесопатологического мониторинга и лесного планирования.

В части 1 статьи 55 Лесного кодекса РФ приведено определение санитарно-оздоровительных

мероприятий – «санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений ...)», которое не содержит привычного и широко употребляемого на практике термина «санитарная рубка». Санитарно-оздоровительные мероприятия представляют собой единственно возможное непосредственное воздействие на состояние лесов в целях обеспечения санитарной безопасности. А «авиационные работы и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов» (часть 1 статьи 55 Лесного кодекса РФ) направлены на защиту лесов от повреждения хвое- и листогрызущими вредителями. Эти мероприятия более уместны в статье 54 «Защита лесов».

Определение санитарно-оздоровительных мероприятий, приведенное в Лесном кодексе РФ, недостаточно полно и неточно. Главный недостаток этого определения заключается в том, что «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламления» никак не отделена от прочих рубок и на практике квалифицируется как использование лесов. *Цель санитарной рубки* – максимально быстрое и полное изъятие из леса деревьев и их частей, заселенных вредителями и пораженных болезнями, а также нежизнеспособных деревьев, на которых способны развиваться вредные организмы. Квалификация санитарных рубок как использование лесов влечет за собой необходимость внесения изменений в документы лесного планирования, так как повреждение лесов в большинстве случаев невозможно прогнозировать и планировать на длительный срок. Реальные сроки исполнения всех процедур по изменению документов лесного планирования, отводу и материально-денежной оценке лесосек несоизмеримы со скоростью развития очагов стволовых вредителей.

Оперативность проведения санитарных рубок принципиально важна для обеспечения санитарной безопасности в лесах. Сейчас мы имеем недопустимо длительные сроки от назначения рубки до ее осуществления – это главный недостаток, который сводит на нет возможный защитный эффект от санитарных рубок. Кроме того, прямолинейное применение правил заготовки древесины к санитарным рубкам приводит к абсурдным результатам. Так, при сплошных рубках в очагах стволовых вредителей для обеспечения нормативов Правил заготовки древесины [31] по недорубам и очистке лесосек вырубает даже единичные живые деревья лиственных пород, способные к дальнейшему росту и пло-

ношению. При отводе лесосек под сплошные санитарные рубки применяют нормативы по конфигурации границ лесосеки по Правилам заготовки древесины, при которых для рубки небольшого «пятна» опасных для окружающего дерева-стоя деревьев приходится отводить большую площадь прямоугольной формы. Иногда при проверке качества рубки предъявляются абсурдные требования по соблюдению сроков примыкания лесосек.

Во избежание столь опасной правоприменительной практики в Лесном кодексе РФ необходимо однозначно определить, что *рубка погибших и поврежденных лесных насаждений и очистка лесов от захламленности не являются актом использования лесов*.

Одним из существенных последствий такой новации станет проблема *определения права на древесину, получаемую при санитарных рубках и очистке лесов от захламленности*. По существу, такая древесина является неким «отбросом», возникающим при управлении лесами. Право владения этой «субстанцией» может возникать у лиц, предоставляющих услуги владельцам лесов по проведению рубок погибших и поврежденных лесных насаждений и очистке лесов от захламленности. В том случае когда владельцы лесных участков самостоятельно осуществляют подобные мероприятия, право владения выбираемой древесиной вытекает из условий договора аренды или постоянного (бессрочного) пользования лесными участками. Уточняющие фразы по праву владения такой древесиной обязательно должны быть прописаны в Лесном кодексе РФ. В противном случае может возникнуть ситуация, когда владельцем указанной «заготовленной» древесины будет лесничество, которое обязано принять, как правило, низкокачественную древесину, хранить ее и стараться продать с использованием установленных аукционных процедур. Мест, пригодных для хранения зараженной древесины, удовлетворяющих Правилам санитарной безопасности, у лесничеств, как правило, нет. Фактически такую древесину нужно срочно утилизировать. Средств на утилизацию в бюджете лесничества нет и быть не может, так как повреждение лесов не может быть спрогнозировано, поэтому не может попасть в документы лесного планирования.

С проблемой установления права владения древесиной, получаемой при осуществлении санитарно-оздоровительных мероприятий, тесно связана *проблема ее стоимости*. При правильном отборе в санитарную рубку деревьев некото-

рая часть из них может иметь положительную товарную стоимость, как сырье для дальнейшей переработки, а часть стволов может стать вполне качественным товаром – круглым лесом. Однако товарная древесина – результат использования лесов, а мы настаиваем на том, что санитарные рубки и очистка от захламленности не являются актом использования лесов. Приходится выбирать одну из двух перспектив:

✓ либо получаем «случайный» доход от продажи некоторого количества проблемной древесины, из которой можно что-то сделать и не обращаем внимания на максимальные риски повреждения окружающего леса от несвоевременной выборки этой проблемной древесины;

✓ либо сводим до минимума риски повреждения окружающего леса от несвоевременной выборки проблемной древесины и не получаем «случайного» дохода от использования лесов.

На наш взгляд, следует сокращать риски и не пытаться получить лишний рубль, который может спровоцировать несоизмеримо больший ущерб.

Таким образом, в статье 55 «Санитарная безопасность в лесах» Лесного кодекса РФ должны быть установлены и владельцы древесины, получаемой в результате санитарной рубки и очистки леса от захламленности, и нетоварный характер данной древесины.

Основания для проведения санитарных рубок в Лесном кодексе РФ определены только для одного частного случая – для лесов, переданных в аренду. Причем, основанием в этом случае является проект освоения лесов. Это – противоясственная норма, никак не согласующаяся с реальной жизнью.

Необходимость санитарных рубок возникает вследствие различных стихийных явлений и их последствий (пожаров, ветровалов, засух), а также деятельности человека. При этом процесс повреждения (ослабления) древостоев от начала повреждения до того момента, когда заселенные вредителями и пораженные болезнями деревья становятся источником опасности для окружающих лесов, развивается за несколько месяцев. Причины повреждения (пожары, ветровалы и т.п.) не подлежат долгосрочному прогнозированию, поэтому их последствия не могут быть запланированы на длительный срок, а проект освоения лесов составляется на 10 лет вперед. Если предположить, что, устанавливая проект освоения лесов основанием для санитарных рубок, законодатели имели в виду гнилевые болезни, раз-

витие которых как-то можно спрогнозировать, то по действующим Правилам санитарной безопасности [12] пораженные такими болезнями деревья не подлежат рубке.

Для лесов, используемых на основании договоров постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, основания для осуществления санитарно-оздоровительных мероприятий в Лесном кодексе РФ не определены.

В Правилах санитарной безопасности [12] основанием для планирования санитарно-оздоровительных мероприятий установлены материалы лесопатологического обследования (пункт 30). Однако только материалов обследования для осуществления таких мероприятий, согласно этим Правилам, недостаточно, так как по результатам лесопатологического обследования требуется корректировка лесохозяйственного регламента лесничества или лесопарка и проекта освоения лесов [12, пункт 31], т.е. внесение изменение в документы лесного планирования.

*Действующие нормативные документы, определяющие порядок изменений лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов [13], не содержат никаких специальных процедур для таких изменений на основании лесопатологических обследований.* Фактически это выливается в разработку нового проекта освоения лесов и его государственную экспертизу. На все формальности уходят месяцы, за которые все опасные вредители и болезни успевают «развиться и разлететься» по округе. Ко времени оформления санитарной рубки ее осуществление в первоначальных объемах теряет смысл, поскольку это уже не может «оздоровить» поврежденный лес.

В последние годы широко практиковались «параллельные» действия – внесение изменений в документы лесного планирования и осуществление санитарно-оздоровительных мероприятий. Это некоторым образом сглаживало ситуацию, однако, с точки зрения буквы закона, любые действия, не предусмотренные документами лесного планирования, утвержденными в установленном порядке, являются тяжким нарушением, которое может стать основанием для расторжения договора, на основании которого используется лесной участок.

В новых Правилах санитарной безопасности в лесах 2013 г. [9] основания для планирования и осуществления санитарно-оздоровительных мероприятий отсутствуют. В разделе VI «Особенности санитарной безопасности для лесных районов» этого документа установлены нормативы

объемов лесопатологических обследований, однако с какой целью они проводятся не указано. Документ содержит отсылку на некий производный акт: «Мероприятия по защите лесов выполняются в соответствии с методическими документами, утвержденными Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации». Возможно, предполагается определить некие основания в следующем документе, однако это не позволит преодолеть коллизии, вытекающей из необходимости проводить санитарные рубки на основании проекта освоения лесов. Более того, любые новации такого подзаконного акта, которые не имеют оснований, установленных непосредственно в Лесном кодексе РФ, будут недействительными, а сам документ не будет иметь юридической силы. Кроме того, Лесной кодекс РФ содержит отсылку только на 2 производных акта в области защиты лесов и санитарной безопасности в лесах – Правила санитарной безопасности в лесах и Порядок организации лесопатологического мониторинга.

В части 1 статьи 55 «Санитарная безопасность в лесах» Лесного кодекса РФ определено, что в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются лесопатологические обследования и государственный лесопатологический мониторинг. В дальнейшем эта декларация никак не уточняется и ее смысл не вполне понятен, так как никакая информация, получаемая в результате и обследования, и мониторинга, не может влиять на уровень санитарной безопасности.

Взаимосвязь лесопатологических обследований и мониторинга с санитарно-оздоровительными мероприятиями очевидна любому специалисту, а в последнее время и более широкому кругу участников лесных отношений. *Санитарно-оздоровительные мероприятия должны проводиться на основании результатов лесопатологической таксации, которая выполняется и при лесопатологических обследованиях, и в составе работ по лесопатологическому мониторингу.* Такие требования необходимо установить в Лесном кодексе РФ. Наиболее логична в статье 55 «Санитарная безопасность в лесах» следующая формулировка: *«санитарно-оздоровительные мероприятия осуществляются на основании документированных результатов лесопатологических обследований и лесопатологического мониторинга, опубликованных в установленном порядке».*

С одной стороны, условие по опубликованию оснований для проведения санитарно-оздо-

ровительных мероприятий должно обеспечить максимальную прозрачность обоснованности таких решений. С другой стороны, обязательность опубликования обеспечивает наиболее надежный и оперативный способ передачи информации о результатах обследований и мониторинга всем заинтересованным участникам лесных отношений.

Способы и нормативы лесопатологических обследований приведены в Руководстве по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований [11], утвержденном Рослесхозом, но не зарегистрированном Минюстом России, поэтому это юридически не обязывающий документ.

Соблюдение определенных параметров и нормативов лесопатологических обследований является одним из условий обеспечения санитарной безопасности и должно входить в свод санитарных требований. Это утверждение подтверждает и то обстоятельство, что в последней редакции Правил санитарной безопасности [9] принята попытка разработать отдельные нормативы лесопатологических обследований для каждого лесорастительного района. Логично было бы в этом подзаконном акте, предусмотренном Лесным кодексом РФ, установить все необходимые требования к лесопатологическим обследованиям с детализацией по лесорастительным районам, включая требования по обороту результатов (информационных продуктов) лесопатологических обследований.

В части 1 статьи 55 «Санитарная безопасность в лесах» Лесного кодекса РФ определено, что в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляется «установление санитарных требований к использованию лесов». Как и в случае с лесопатологическим обследованием, эта декларация в существующей редакции не имеет продолжения, и смысл установленной нормы не вполне ясен. А именно: кем производится установление этих требований, в каком документе эти требования излагаются? Вариантов изложения этих требований два – либо в Правилах санитарной безопасности, либо в нормативном акте, определяющем состав и порядок разработки проекта освоения лесов. Никаких других подзаконных актов кодекс не предусматривает, и менять это положение нецелесообразно. Наиболее уместно изложить данные требования в Правилах санитарной безопасности, как это сделано в последней их редакции [9]. Присутствие данной нормы в Лесном кодексе РФ неоправдано, так как

«требования» являются предметом Правил санитарной безопасности в лесах.

Арсенал средств обеспечения санитарной безопасности, установленный Лесным кодексом РФ, достаточно беден по сравнению с уже существующим успешным лесохозяйственным опытом профилактики развития вредителей и болезней в лесах. В основном акте, определяющем лесные отношения, отсутствует не только понятие, но даже упоминание профилактических мероприятий. Вследствие этого любые действия по предупреждению развития очагов стволовых вредителей и болезней леса лесохозяйственными и специальными приемами становятся незаконными. Однако непроведение таких мероприятий приводит к накоплению мертвой древесины и увеличению численности ксилофагов, неизбежным всплескам размножения вредителей леса.

**Профилактические мероприятия являются одним из основных условий обеспечения санитарной безопасности в лесах.** Такие действия, как оперативное удаление свежеселенных, сильно поврежденных и других проблемных деревьев, всегда были необходимым условием здоровья лесов. Более того, на лесных участках с организованным пребыванием людей такие мероприятия являются условием безопасности жизни и здоровья посетителей. Это касается не только лесных участков, переданных в использование для рекреационных целей, но и не переданных в использование лесов, расположенных вокруг населенных пунктов.

Таким образом, статья 55 «Санитарная безопасность в лесах» Лесного кодекса РФ должна быть дополнена перечислением профилактических мероприятий. В этой статье также должны быть исчерпывающим образом определены основания для планирования и осуществления профилактических мероприятий. Поскольку такие мероприятия должны проводиться вне зависимости от стихийных повреждений лесов, обеспечивая, прежде всего, оперативное удаление естественного отпада, они могут успешно планироваться на длительный срок. Поэтому объемы таких мероприятий необходимо устанавливать в документах лесного планирования. **Состав и объемы профилактических мероприятий представляют отдельный вид санитарных требований, которые должны быть изложены в Правилах санитарной безопасности.**

В части 1 статьи 55 «Санитарная безопасность в лесах» Лесного кодекса РФ содержится пе-

речисление санитарно-оздоровительных мероприятий «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламленности, загрязнения и иного негативного воздействия». Если с вырубкой и захламлением все более или менее понятно, так как это интерпретация привычных санитарных рубок и уборки захламленности, то что такое «очистка от загрязнения и иного негативного воздействия» – неясно. Очистку от загрязнения еще можно представить, а вот как лес можно очистить от «негативного воздействия» представить затруднительно. Скорее всего, имеется в виду бытовой мусор и другие отходы.

Стихийные мусорные свалки – печальная действительность. В терминах права это – незаконное использование лесов. Лесной кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень видов использования лесов, в котором отсутствует такой вид, как размещение бытового мусора и других отходов на лесных участках. **Правила санитарной безопасности однозначно устанавливают запрет на загрязнение лесов промышленными и бытовыми отходами.**

Данное правонарушение определено в статье 8.31 «Нарушение правил санитарной безопасности в лесах» Кодекса РФ об административных правонарушениях (Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ). В части 2 этой статьи установлено, что «загрязнение лесов сточными водами, химическими, радиоактивными и другими вредными веществами, отходами производства и потребления и (или) иное негативное воздействие на леса...» влечет за собой ответственность в виде штрафа или административного приостановления деятельности. В связи с тем, что в Кодексе РФ об административных правонарушениях соединены в одной норме радиационное и прочие загрязнения лесов, можно предложить расширить предмет статьи 58 Лесного кодекса РФ, которая сейчас посвящена исключительно радиационному загрязнению.

Скудость правоприменительной практики в этой области и отсутствие каких-либо перспектив уборки мусора из леса привели к появлению многочисленных общественных инициатив. Между тем, за исключением опасных загрязнений, мусор лежит в лесу годами и ничего с ним не происходит.

В тех немногочисленных случаях, когда такое загрязнение становится причиной повреждения лесов, оно отражается в карточках лесопатологической таксации, заполняемых при лесопа-

тологическом обследовании или мониторинге. Во всех прочих случаях, кроме скандальных историй с участием правоохранительных органов, такой мусор лежит и медленно поглощается лесом. Такое инертное загрязнение не влияет напрямую на санитарное состояние лесов, а наличие инородного предмета в лесу является изначальным условием или следствием использования лесов и их управления. Мероприятия по очистке лесных участков от таких загрязнений можно планировать на длительный срок и осуществлять на основании документов лесного планирования.

По мере накопления информации о таких загрязнениях, в случае отсутствия судебного решения по ним, действия по очистке лесов должны быть запланированы в очередной редакции и лесохозяйственного регламента, и проекта освоения лесов. Кроме того, информация о таком загрязнении должна содержаться в государственном лесном реестре.

В предложенную схему не попадают случаи загрязнений, которые еще не выразились в ослаблении и повреждении лесов, но уже привели к превышению предельно допустимых концентраций веществ в границах лесных участков, установленных санитарными нормами и правилами. Данные ситуации должны иметь однозначное толкование в Правилах санитарной безопасности [9], где сейчас установлен только запрет на загрязнение, но не определены ни количественные параметры недопустимого загрязнения, ни обязательные действия участников лесных отношений в связи с появлением таких загрязнений.

Остается открытым вопрос: *кто из участников лесных отношений должен нести ответственность за выявление таких загрязнений?* Наиболее логичным решением представляется расширение в этом направлении задач лесопатологического мониторинга. Для этого необходимо внести соответствующие дополнения в Порядок организации и осуществления государственного лесопатологического мониторинга [15].

### 2.3.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ

Государственный лесопатологический мониторинг представляет собой сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных ор-

ганизмов, отнесенных к карантинным объектам» (часть 1 статьи 56 Лесного кодекса РФ). Фактически это описание действий и их цели, а в части 1.1 сделано дополнение, утверждающее, что государственный лесопатологический мониторинг является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

Это определение характеризует только процесс сбора информации, который направлен на утилитарные цели – защиту лесов. Это узкое и неадекватное действительности представление. *Один из основных результатов лесопатологического мониторинга – информация о том, где и сколько лесов погибло. Усыхание лесов – основной показатель, по которому рассчитывается большинство установленных критериев эффективности управления лесами или исполнения переданных полномочий в области лесных отношений.*

Лесное законодательство предусматривает передачу значительного объема полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

До 2010 г. Лесной кодекс РФ и подзаконные акты не содержали прямых указаний по оценке эффективности исполнения переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. Однако, поскольку переданные полномочия осуществлялись на средства федерального бюджета, в начале 2007 г. вышел приказ «Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и достижения целевых прогнозных показателей» [16]. Этот приказ основывался не на лесном законодательстве, а на одной из норм законодательства об исполнении федерального бюджета – Правилах расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений [17].

Установленные показатели представляли собой 11 расчетных характеристик, отражающих количественные и качественные изменения лесов, произошедшие за отчетный год, а также экономические оценки использования лесов:

Показатель	Ед. изм.
1. Объем рубок лесных насаждений с 1 га покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	м³/га
2. Соотношение стоимости 1 м³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленные Правительством Российской Федерации	%
3. Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов в расчете на 1 га земель лесного фонда	руб./га
4. Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от пожаров	%
5. Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса	%
6. Соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на землях лесного фонда	%
7. Доля площади ценных лесных насаждений в составе покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	%
8. Общий средний прирост на 1 га покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	м³/га
9. Лесистость территории субъекта Российской Федерации	%
10. Выявляемость нарушений лесного законодательства	%
11. Возмещение ущерба от нарушений лесного законодательства	%

Данный приказ [16] действовал до 2012 г. и был заменен приказом Рослесхоза «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей» [18]. При этом перечень и единицы измерения целевых прогнозных показателей не изменились.

Федеральным законом от 29.12.2010 № 442-ФЗ в Лесной кодекс РФ внесены поправки, в том числе в статье 83 появилась часть 7.1, которая устанавливает, что *критерии оценки эффективности осуществления переданных полномочий в области лесных отношений устанавливаются Правительством Российской Федерации*. В развитие данной нормы постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений» установлены соответствующие критерии, отражающие деятельность по основным направлениям управления и использования лесов:

- ❖ организации использования лесов;

- ❖ обеспечению охраны лесов от лесных пожаров;
- ❖ обеспечению воспроизводства лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- ❖ обеспечению защиты лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- ❖ осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

В настоящее время для расчета установленных показателей, в соответствии с пунктом 6 части 9 статьи 83 Лесного кодекса РФ, Минприроды России разработан проект ведомственного приказа об утверждении Методики оценки эффективности исполнения переданных полномочий в области лесных отношений\*. Проект документа определяет (в пункте 5) следующие источники информации для расчета установленных критериев эффективности:

- ✓ отчеты об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;
- ✓ отчеты о достижении целевых прогнозных показателей;
- ✓ ежеквартальные отчеты о расходовании предоставленных субвенций;
- ✓ государственный лесной реестр;
- ✓ государственная статистическая и отраслевая отчетность;
- ✓ сведения о текущей пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

Проект Методики предусматривает (пункт 6) проверку достоверности информации из этих источников с использованием сведений, полученных от федеральных органов государственной статистики, при проверках исполнения полномочий в области лесных отношений, в результате государственной инвентаризации лесов и при контроле достоверности сведений о лесных пожарах.

Приведенный перечень источников подтверждения площади погибших лесов нелогичен и недостаточен. Одним из источников этих данных в проекте Методики, определен государственный лесной реестр, а в качестве «контрольного» источника для него предлагаются результаты государственной инвентаризации лесов. При этом нормативным актом, определяющим поря-

\* Ведомственный приказ «Методика оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения.

док подготовки документов для внесения информации в государственный лесной реестр, установлено, что внесение в него документированной информации осуществляется и на основании «отчетов о государственной инвентаризации лесов» [19]. Иными словами, в рассматриваемом проекте Методики предлагается проверять данные государственного лесного реестра данными государственной инвентаризации лесов, которые «по определению» уже учтены в реестре, если не допущена техническая ошибка.

Проект Методики предусматривает отчет о достижении целевых прогнозных показателей как один из источников информации для расчета установленных критериев эффективности. Среди «контрольных» источников информации в проекте Методики источник данных о гибели лесов не определен, т. е. проверить корректность расчета целевых прогнозных показателей невозможно.

Возможно, предполагается, что данные о гибели лесов достоверно отображаются в государственном лесном реестре. Это предположение основано на том, что в тексте приказа о порядке подготовки документов для государственного лесного реестра [19, пункт 2.2.32] в числе источников информации приведены лесопатологические обследования. Однако данные о гибели лесов, получаемые при лесопатологических обследованиях, практически всегда занижены. Локализация лесопатологических обследований, отнесенных, как и вся защита лесов, к переданным полномочиям (пункт 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ), определяется, как правило, предполагаемыми местами проведения санитарных рубок и очагами вредителей леса. Участки погибшего леса, расположенные в отдаленных районах, как правило, не обследуются.

Более полная информация о гибели лесов отражается в результатах лесопатологического мониторинга. Эта функция государственного управления не отнесена к числу переданных полномочий. Наряду с лесопатологическим мониторингом, репрезентативная информация о гибели лесов может генерироваться при осуществлении государственной инвентаризации лесов. Методика государственной инвентаризации лесов [20] предполагает сбор данных об объемах гибели лесов, однако их периодичность составляет 10–15 лет. Поэтому ожидать от государственной инвентаризации лесов актуальности таких данных не приходится.

Государственный лесопатологический мониторинг осуществляется на основании Порядка организации и осуществления лесопатологического

мониторинга [15]. Данный нормативный акт является рамочным документом, в котором отсутствуют формы представления результатов лесопатологического мониторинга. Данные о гибели лесов содержатся в отчетной форме 1-ЛПМ, которая приведена в приложении 11 Руководства по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга [14, с. 61]. Однако приказ Рослесхоза, которым данное Руководство введено в действие, не зарегистрирован в установленном порядке и не является документом, обязательным для исполнения лицами, не подчиненными Рослесхозу. Более того, этот приказ является актом превышения полномочий со стороны Рослесхоза. Данный приказ базируется на праве уполномоченного федерального органа исполнительной власти издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, установленных частью 8 статьи 83 Лесного кодекса РФ. Однако лесопатологический мониторинг не является полномочием Российской Федерации, переданным органам государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ), соответственно, Рослесхоз не имел права издавать такой методический документ.

Несмотря на это лесопатологический мониторинг осуществляется Российским центром защиты леса в соответствии с данным приказом. Сведения по усыханию лесов в масштабе субъектов Российской Федерации по форме 1-ЛПМ ежегодно приводятся в обзорах санитарного состояния лесов России.

Предлагаемый проект Методики завершается описанием алгоритмов расчета показателей с указанием конкретных адресов данных в источниках информации. Описание алгоритмов приведено в приложении 1 проекта Методики, где подробно расписаны предлагаемые действия. Расчет многих критериев осуществляется на основе данных о состоянии лесов и содержит недостатки, которые могут оказывать существенное влияние на итоговые оценки.

Так, критерий «Соотношение фактического объема заготовки древесины и установленного допустимого объема изъятия древесины», обозначенный в приложении 1 индексом 1, базируется на значении фактического объема заготовленной ликвидной древесины, получаемой из формы 12-ОИП [21, с. 26]. Алгоритм предлагает включать в фактический объем заготовленной древесины объем санитарных рубок (строка 220

и строка 320 формы 12-ОИП соответственно). Это – методическая ошибка.

Санитарные рубки могут быть учтены в «расчетной лесосеке» (допустимый объем изъятия древесины) только в объеме естественного отпада, который составляет не более нескольких процентов запаса древостоя. Большие объемы санитарных рубок, необходимость которых возникает вследствие вспышек массового размножения вредителей, пожаров, ветровалов, засух и антропогенных факторов, не могут быть предметом долгосрочного прогнозирования. Соответственно их последствия не могут быть запланированы на длительный срок, а документы лесного планирования, в которых устанавливается «расчетная лесосека», составляются на 10 лет. Поэтому предлагаемый алгоритм расчета во многих случаях может вызывать необоснованное превышение «расчетной лесосеки», так как объем санитарных рубок невозможно спрогнозировать. Исправить ошибку достаточно просто: необходимо исключить из расчета объемы санитарных рубок.

Критерии «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров...» (2а) и «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса...» (4а) базируются на показателях формы 3.5 государственного лесного реестра «Площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров и от вредителей и болезней леса». Алгоритм расчета этих критериев опирается на заведомо завышенные данные и не отражает фактического положения. Для исправления данной ситуации алгоритм расчета должен опираться на данные лесопатологического мониторинга, а не лесного реестра, либо лесной реестр должен включать данные лесопатологического мониторинга.

Критерии «Доля площади лесовосстановления...» (2д) и «Соотношение площади молодняков...» (2и) рассчитываются с использованием данных о площади земель лесного фонда, пригодных для лесовосстановления, получаемых из государственного лесного реестра (форма 1.4) и отчетов субъектов Российской Федерации [21, с. 25]. Однако без учета данных лесопатологического мониторинга о гибели лесов и оценки пло-

щадей, пригодных для лесовосстановления, они являются заниженными.

Таким образом, выявленные недостатки алгоритмов расчета существенно снижают достоверность данных. Причина кроется в несовершенстве лесного законодательства, поскольку определение лесопатологического мониторинга (статья 56 Лесного кодекса РФ) не позволяет интерпретировать это понятие более широко, как того требует реальная действительность.

Лесопатологический мониторинг исторически «вырастал» из системы надзора (диагностики) развития популяций вредителей и болезней леса. Многие профессиональные лесоводы до настоящего времени считают, что лесопатологический мониторинг это – аналог лесозащитного надзора. Между тем лесопатологический мониторинг имеет существенные отличия от лесозащитного надзора, прежде всего в приоритетах. *Главная цель лесозащитного надзора – диагностика и краткосрочный прогноз состояния популяций вредителей и очагов болезней для организации мероприятий по защите лесов.* Для лесопатологического мониторинга определение состояния насаждения, причин его повреждения и гибели имеют не меньшее значение, чем краткосрочная диагностика состояния популяций вредителей и болезней.

Однако эту эволюцию «ценностей» не учитывает не только действующая редакция статьи 56 Лесного кодекса РФ, но и последние законопроекты по защите лесов. В частности, законопроект, внесенный Комитетом Государственной думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии\* предлагает несущественную с этой точки зрения редакцию части 1 статьи 56 «Государственный лесопатологический мониторинг» Лесного кодекса РФ:

Действующая редакция*	Текст законопроекта**
1. В целях <del>охраны</del> и защиты лесов проводятся сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, <del>в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам</del> (государственный лесопатологический мониторинг)	1. В целях защиты лесов проводится сбор и анализ информации о лесопатологическом состоянии лесов, <u>а также прогнозирование развития санитарного и лесопатологического состояния лесов</u> (государственный лесопатологический мониторинг)

\* Перечеркнутым шрифтом обозначены удаленные фрагменты.

\*\* Подчеркнутым шрифтом обозначены добавляемые фрагменты.

\* Законопроект № 448577-6 О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия).

Предлагаемая редакция подчеркивает утилитарный характер этой функции государственного управления лесами, уделом которой якобы является только обеспечение защиты лесов. При этом новая редакция предлагает осуществлять не только сбор и анализ информации о лесопатологическом состоянии лесов, но и прогнозировать дополнительно и санитарное состояние.

По существу, принципиального противоречия в таком построении нет. Лесопатологическое состояние – оценка вредоносности патогенов в лесу, а характеристика санитарного состояния включает оценку степени повреждения насаждений вредителями и болезнями. Тем не менее, важно уточнить, что для достоверного прогнозирования необходима «точка отсчета» – характеристика санитарного состояния на момент оценки. В предлагаемом определении недостает слов «сбор и анализ информации о санитарном и ...» далее по тексту. Этот недостаток подтверждает высказанную выше идею о приобретении новой и равноценной с «защитой лесов» цели лесопатологического мониторинга, которой является оценка санитарного состояния.

Для полноты понимания проблемы приведем определения лесопатологического состояния лесов и санитарного состояния лесов. Основные различия заключаются в том, что *лесопатологическое состояние описывает не столько состояние насаждения, сколько обнаруженные повреждения деревьев и их признаки. Санитарное состояние леса дает характеристику жизнеспособности насаждения в целом.*

Термин «санитарное состояние лесов» – исторически сложившееся обозначение жизнеспособности дерева или древостоя, которая изначально рассматривалась с «санитарных» позиций, так как на практике требовался ответ на главный вопрос: насколько это дерево или древостой, при имеющейся поврежденности и прочих обстоятельствах роста, может стать субстратом для развития патогенов?

Одним из основных результатов лесопатологического мониторинга является информация о санитарном состоянии лесов – площади и расположении поврежденных и погибших лесных участков. *Данные о гибели лесов являются ключевым показателем, который должен использоваться для расчета большинства установленных критериев эффективности исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.*

В рамках лесопатологического мониторинга собирают наиболее полную информацию о гибели лесов на всей территории России, однако ее не используют при оценке эффективности исполнения полномочий в области лесных отношений. Оценка базируется на сведениях субъектов Российской Федерации. Для расчета критериев логично использовать данные лесопатологического мониторинга, и эта логика должна найти отражение в Лесном кодексе РФ.

## 2.4. ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТОЙ ЛЕСОВ

Планирование в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесное планирование) направлено на обеспечение устойчивого развития территорий (часть 1 статьи 85 Лесного кодекса РФ).

Данная норма определяет документ лесного планирования как основание для действий по защите лесов, и установлена только для санитарно-оздоровительных мероприятий на лесных участках, переданных в аренду (часть 2 статьи 55 Лесного кодекса РФ). Во всех остальных случаях обеспечения санитарной безопасности и осуществления санитарно-оздоровительных мероприятий такой определенности, установленной Лесным кодексом РФ, нет. Однако все документы лесного планирования в той или иной степени содержат плановые показатели по лесозащитным мероприятиям.

### 2.4.1. ЛЕСНОЙ ПЛАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Типовая форма и состав лесного плана субъекта Российской Федерации, порядок его подготовки устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (часть 5 статьи 86 Лесного кодекса РФ) [22].

Типовой формой в составе лесного плана предусмотрены разделы, определяющие защиту лесов и санитарную безопасность на территории субъекта Российской Федерации, в их числе:

✓ «Пункт 1.2 г) анализ проведенных мероприятий по... защите... лесов по лесничествам..., включая:

- запланированные и фактически выполненные объемы ... санитарно-оздоровительных мероприятий ...;
- ... изменение площади очагов вредных организмов и площади лесов, поврежденных иным негативным воздействием, площади погибших лесов;

✓ Пункт 2.5. б) планируемые мероприятия по защите лесов...;

✓ Пункт 3.2. ... планируемые целевые показатели, которые характеризуют эффективность деятельности в области... защиты...»

При этом форма представления данных пункта 1.2 г и его анализ не определены. Вероятно, предполагается свободная форма изложения.

В лесном плане Московской обл. ([http://old.klh.mosreg.ru/wood\\_plan](http://old.klh.mosreg.ru/wood_plan)) этот раздел состоит из 5 страниц и включает несколько таблиц. Они отражают динамику площади очагов вредных организмов, площади и причины гибели насаждений, объемы санитарных рубок за 10 лет до разработки документа. К числу обязательных относится приложение 17 «Планируемые мероприятия по защите леса» (табл. 2.5).

Форма представления планируемых целевых показателей, которые характеризуют эффектив-

ность деятельности в области защиты, типовой формой лесного плана не установлена. Так, в лесном плане Московской обл. ([http://old.klh.mosreg.ru/wood\\_plan](http://old.klh.mosreg.ru/wood_plan)) эти показатели описаны следующим образом: «Для оценки качества ведения лесного хозяйства и использования лесных ресурсов Рослесхозом предложено девять целевых показателей. Одним из этих показателей является удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от всех причин усыхания. Рассчитывается этот удельный показатель как процентное отношение площади погибших насаждений (в гектарах) ко всей покрытой лесной растительностью площади (в гектарах)».

Значения установленных целевых показателей по годам приведены в таблице 2.1.2.2 лесного плана Московской обл. (табл. 2.6).

## 2.4.2. ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ РЕГЛАМЕНТ ЛЕСНИЧЕСТВА, ЛЕСОПАРКА

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, является лесо-

Таблица 2.5.

Планируемые мероприятия по защите лесов от вредных организмов

Наименование лесничества, лесопарка	Наименование мероприятий	Ед. изм.	Год, предшествующий разработке лесного плана	Объемы по годам										Всего на планируемый период
				1 год	2 год	3 год	4 год	5 год	6 год	7 год	8 год	9 год	10 год	

Таблица 2.6.

Целевые показатели лесного плана Московской обл.

Целевые показатели	Общий	В том числе по причинам				
		болезни и насекомые	болезни	насекомые	пожары	неблагоприятные условия погоды
Средний за последние 5 лет	0,2250	0,1744	0,0452	0,1368	0,0404	0,0094
2009 г.	0,2138	0,1657	0,0429	0,1300	0,0384	0,0089
2010 г.	0,2025	0,1570	0,0407	0,1231	0,0364	0,0085
2011 г.	0,1913	0,1482	0,0384	0,1163	0,0343	0,0080
2012 г.	0,1800	0,1395	0,0362	0,1094	0,0323	0,0075
2013 г.	0,1688	0,1308	0,0339	0,1026	0,0303	0,0071
2014 г.	0,1575	0,1221	0,0316	0,0958	0,0283	0,0066
2015 г.	0,1463	0,1134	0,0294	0,0889	0,0263	0,0061
2016 г.	0,1350	0,1046	0,0271	0,0821	0,0242	0,0056
2017 г.	0,1238	0,0959	0,0249	0,0752	0,0222	0,0052
2018 г.	0,1125	0,0872	0,0226	0,0684	0,0202	0,0047

хозяйственный регламент лесничества (статья 87 Лесного кодекса РФ). Состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки их действия и порядок внесения в них изменений установлены приказом Рослесхоза [23].

Лесохозяйственный регламент определяет нормативы и параметры рубок погибших и поврежденных лесных насаждений, очистки лесов от захламления по лесничеству в табличной форме [23, с. 19]. В первой строке данной таблицы необходимо привести «Выявленный фонд по лесоводственным требованиям». При этом, что такое «Выявленный фонд по лесоводственным требованиям» ни одним нормативным документом не определено. Вероятно, имеются в виду погибшие насаждения и участки, отведенные под выборочные санитарные рубки, информация о которых была известна при разработке лесохозяйственного регламента. Кроме того, устанавливаются следующие плановые показатели раздельно по каждому виду мероприятий:

- ✓ Срок вырубki или уборки.
- ✓ Ежегодный допустимый объем изъятия древесины.
- ✓ Площадь.
- ✓ Выбираемый запас, всего  
в том числе:
  - корневой,
  - ликвидный.

Никаких других нормативов, связанных с защитой лесов и обеспечением санитарной безопасности, типовая форма лесохозяйственного регламента не содержит. Таким образом, по лесным участкам, не переданным в пользование, кроме санитарно-оздоровительных мероприятий, установленных в таблице 15 приложения к лесохозяйственному регламенту [23, с. 19], никаких других мероприятий по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности планировать не обязательно.

### 2.4.3. ПРОЕКТ ОСВОЕНИЯ ЛЕСОВ

Состав проекта освоения лесов установлен приказом Рослесхоза [24]. В состав данного документа обязательной частью входят следующие таблицы данных по защите лесов и санитарной безопасности:

- ✓ сведения о наличии очагов вредных организмов, загрязнений и иных негативных воздействий на леса (приложение 15), тематическая лесная карта;

- ✓ обоснование и характеристика видов и объемов проектируемых мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, санитарно-оздоровительных мероприятий, связанных с рубкой погибших и поврежденных лесных насаждений в соответствии с лесохозяйственным регламентом, технология работ (приложение 16);

- ✓ ведомость лесотаксационных выделов, в которых проектируются мероприятия по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, санитарно-оздоровительные мероприятия (приложения 17–19) и их пространственное размещение, тематическая лесная карта.

### 2.4.4. ПОЛНОТА И ОБОСНОВАННОСТЬ ПРОГНОЗНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДИНАМИКИ СОСТОЯНИЯ ЛЕСОВ В ДОКУМЕНТАХ ЛЕСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Установленный период действия документов лесного планирования составляет 10 лет. На этот срок разрабатывается и лесной план субъекта Российской Федерации, и лесохозяйственный регламент лесничества, и проект освоения лесов. В состав лесного плана входят плановые показатели по защите лесов. Однако типовые формы планирования мероприятий по защите лесов не определяют их названия, что вполне оправданно, учитывая разнообразие лесорастительных условий и лесопатологической обстановки в лесах России.

В таблице 15 приложения Типового состава лесохозяйственного регламента [23, с. 19] в первой строке указан «Выявленный фонд по лесоводственным требованиям» (в гектарах и м<sup>3</sup>) по санитарным рубкам и очистке от захламленности. Таким образом, на уровне лесничества планирование основывается на доступных, на момент разработки документа, данных о повреждении и гибели лесов, очагах вредителей и болезней леса, в которых необходимо провести санитарные рубки и очистку от захламленности.

С точки зрения биологии, для предотвращения развития и распространения большинства видов вредителей и болезней лесов, т.е. преследуя цели санитарной безопасности в лесах, санитарные рубки и очистку от захламленности необходимо проводить как можно быстрее. В идеале рубить нужно до разлёта следующего поколения ксилофагов, заселивших поврежденный лес, и до разлёта спор древоразрушающих грибов – в ближайший осенне-зимний период. Наиболее дли-

тельные сроки развития одного поколения среди массовых видов лесных вредителей у жуков-усачей достигают 3-х лет. Три года – предельный срок, на который можно обоснованно планировать сплошные санитарные рубки и очистку от захламленности. Эта норма однозначно изложена в пункте 17 Руководства по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий [25, с. 2]. За пределами этого срока уборка поврежденной и мертвой древесины уже не может препятствовать развитию и распространению вредных организмов. После трех лет жуки и споры грибов разлетятся на соседние участки леса.

Таким образом, планировать сплошные санитарные рубки и очистку от захламленности более чем на 3 года не обосновано. А кроме того, Руководство по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25, с. 2], в котором установлен максимальный горизонт планирования этих мероприятий в 3 года, не обязательно к исполнению всеми участниками лесных отношений и разработчиками лесохозяйственного регламента, в том числе.

Тем не менее, при больших объемах повреждения лесов, когда практические возможности проведения санитарных рубок и очистки от захламленности в необходимых объемах отсутствуют, такие мероприятия приходится планировать и на более длительный срок. Однако при планировании таких мероприятий на 4-й год и далее их нужно называть уже по-другому, так как к мерам санитарной безопасности они уже не относятся.

Другим основанием для планирования выборочных санитарных рубок, помимо «Выявленного фонда по лесоводственным требованиям», могут быть научно обоснованные лесоводственные знания о норме естественного отпада. Во всех лесах Российской Федерации проведено лесоустройство. При лесоустроительных работах используют таблицы хода роста, описывающие прирост и отпад древостоев с разной степенью подробности. Ссылки на используемые при таксации таблицы хода роста обязательны для материалов лесоустройства. На этой норме основано проектирование рубок ухода за лесом. В лесах, не переданных в использование, формально отсутствует необходимость в «классическом» уходе за лесом, преследующем выращивание товарной древесины. Вместо привычного «промежуточного пользования» в современных условиях управления лесами можно было бы применять выборочные санитарные рубки низкой интенсивности для обеспечения санитарной безопасности в лесах. Это – теоретическая возможность. При

этом необходимо учитывать ограничения, установленные в этом отношении Правилами санитарной безопасности [12].

Долгосрочное планирование мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей леса, которое предлагается в проекте освоения лесов, не обосновано. Существующие возможности не позволяют надежно прогнозировать развитие популяций насекомых более чем на одну генерацию (поколение) вперед. Высокая вариативность динамики численности лесных насекомых определяется её большой зависимостью от погоды, которая, в свою очередь, не может быть достаточно точно спрогнозирована более чем на одну неделю.

Даже когда при осуществлении лесохозяйственного проектирования известны параметры очагов вредителей и болезней леса, планировать меры борьбы с ними можно только на один календарный год вперед. При этом обоснованность таких мероприятий может быть надежно подтверждена не более чем за 2–3 недели до начала периода, в который такие мероприятия можно проводить, в зависимости от фенологического развития популяции в конкретных обстоятельствах.

В качестве основания при планировании объемов санитарно-оздоровительных мероприятий в документах лесного планирования необходимо установить данные государственного лесного реестра вместо неопределенного «Выявленный фонд по лесоводственным требованиям».

## 2.5.

### ОЦЕНКА САНИТАРНОГО СОСТОЯНИЯ ЛЕСОВ И ЧИСЛЕННОСТИ ВРЕДНЫХ ОРГАНИЗМОВ – ОСНОВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Работа специалиста по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в лесу в подавляющем большинстве случаев преследует 2 основные цели: оценить санитарное состояние древостоя и оценить численность вредителей леса для принятия последующего решения о санитарно-оздоровительных мероприятиях или работах по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.

Санитарное состояние древостоя оценивается методом лесопатологической таксации, опи-

рающейся на теоретические основы таксации дерева и древостоя. В настоящее время это – единственный применяемый метод оценки санитарного состояния древостоя.

В последние десятилетия для оценки санитарного состояния лесов при ведении государственного лесопатологического мониторинга применяются технологии формализованного анализа космических снимков. Эти высокотехнологичные средства требуют высокой квалификации и уникальных компетенций, которые не являются целью пособия, и мы их не будем рассматривать.

### 2.5.1. ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКАЯ ТАКСАЦИЯ

Лесопатологическая таксация проводится при лесопатологических обследованиях специалистами лесничеств или специализированных подразделений в составе органов управления лесами при исполнении ими своих должностных обязанностей и сотрудниками подрядных организаций, выполняющих комплекс лесохозяйственных работ на основе государственных (муниципальных) контрактов, а также при лесопатологическом мониторинге, осуществляемом в рамках государственного задания ФБУ «Рослесозащита».

Санитарное состояние устанавливают на основе распределения запаса древостоя по категориям состояния деревьев:

- ❖ 1-я – без признаков ослабления;
- ❖ 2-я – ослабленные;
- ❖ 3-я – сильно ослабленные;
- ❖ 4-я – усыхающие;
- ❖ 5-я – свежий сухостой;
- ❖ 6-я – старый сухостой.

Визуальные признаки деревьев разных категорий состояния приведены в приложении 5 «Шкала категорий состояния деревьев» Руководства по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований [11, с. 12]. Категории состояния деревьев являются интегральной оценкой их ослабления или жизнеспособности. Вероятность гибели деревьев 1-й категории состояния (без признаков ослабления) минимальна, а жизнеспособность максимальна. Деревья 5-й и 6-й категорий (сухостой) уже погибли. Деревья 4-й категории состояния (усыхающие) должны засохнуть в ближайшее время.

Правила санитарной безопасности в лесах 2013 г. [9, с. 10] устанавливают 5 дополнительных категорий санитарного состояния лесов:

- ❖ VII – свежий ветровал;
- ❖ VIII – свежий бурелом;
- ❖ IX – старый ветровал;
- ❖ X – старый бурелом;
- ❖ XI – аварийные деревья.

Выделение ветровала и бурелома является логичным развитием предыдущей шкалы, поскольку эту древесину необходимо учитывать в «балансе состояний» деревьев. Их учет может способствовать диагностике причин повреждения древостоя и его жизнеспособности. Оценка качества ветровала и бурелома будет полезна для расчета объема кормовой базы стволовых вредителей.

Появление отдельной категории состояния «аварийное дерево» выходит за рамки профессиональной логики, так как аварийным может быть дерево многих категорий состояния. Аварийные деревья могут достаточно долго расти и развиваться. Авария с таким деревом не обязательно произойдет завтра. Включать аварийное дерево в состав текущего отпада нет оснований, а оставлять в составе жизнеспособных деревьев – нелогично. Применение этой категории состояния дерева на практике вызовет много проблем. Техника лесопатологической таксации позволяет решить задачу идентификации аварийных деревьев. Для этого вполне достаточно указывать «аварийность» в качестве одного из признаков повреждения дерева.

В числе профессиональных правил лесопатологов присутствует запрет на проведение лесопатологической таксации в насаждениях с наличием 3-х и более единиц деревьев лиственных пород в составе древостоя, до полного распускания листвы. Исключением из этого правила являются участки ветровала и бурелома. Подобное же профессиональное табу существует и для насаждений с повреждением хвои или листвы вредными организмами. Лесопатологическая таксация в таких древостоях должна проводиться после завершения восстановления хвои (листвы). Иными словами, оценку состояния поврежденных деревьев можно проводить не ранее чем через месяц после перехода гусениц (ложногусениц) в фазу куколки (ложнокуколки), а оптимальным сроком таксации в этом случае является конец лета. В том случае если объедание хвои (листвы) произошло в августе–сентябре, оценку состояния таких насаждений лучше отложить до следующего года, когда хвоя (листва) восстановится насколько это возможно. Исключением из этого правила являются случаи размножения на таких участках стволовых вредителей, развивающихся на ослаб-

ленных деревьях (например: вершинный короед, сосновые лубоеды и другие ксилофаги). Профессиональные правила также предписывают не оценивать состояние деревьев, обожженных огнем, ранее чем через 40 дней после ликвидации (затухания) пожара. Исключением и в этом случае являются участки размножения стволовых вредителей, развивающихся на ослабленных деревьях.

Лесопатологическая таксация осуществляется в границах лесотаксационных выделов. Когда однородность лесотаксационного выдела нарушена, а в пределах границ такого выдела может быть выделен один или более участков погибшего насаждения, такой лесотаксационный выдел разделяют на 2 и более лесопатологических выдела.

Оценка состояния деревьев (лесопатологическая таксация) проводится выборочным методом, методом сплошного перечета или методом глазомерной оценки.

### ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКАЯ ТАКСАЦИЯ МЕТОДОМ СПЛОШНОГО ПЕРЕЧЕТА

Сплошной переčet деревьев проводится на лесных участках площадью менее 0,25 га, а также на лесных участках, где произрастает менее 100 деревьев преобладающей породы древостоя. Этот метод лучше использовать и в местах организованного пребывания людей, определенных для этой цели лесохозяйственным регламентом или проектом освоения лесов, на лесных участках любой площади, расположенных в полосе древостоя вдоль дорожно-тропиночной сети, шириной не менее максимальной высоты деревьев на данном участке в обе стороны от кромок дорог (тропинок).

Индивидуальное описание деревьев в этом случае облегчает последующий отбор в рубку аварийных деревьев. Метод сплошного перечета предусматривает индивидуальное описание каждого дерева на лесном участке с записью породы, диаметра, высоты и всех видимых признаков повреждения или скрытых болезней. При этом заполняется бланк пробной площади по форме приложения 6 Руководства по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований [11, с. 12]. При необходимости фиксирования нескольких признаков (2 и более) повреждения деревьев предложенная в данном Руководстве форма записи недостаточна. В этом случае используется либо таблица, позволяющая

фиксировать необходимые параметры для каждого дерева, либо специальный программный продукт. Специальные средства ввода первичной информации индивидуального описания деревьев при лесопатологической таксации широко используются в ФБУ Рослесозащита и обеспечивают формирование унифицированных данных по каждому оцениваемому участку леса.

Во всех прочих случаях лесопатологические обследования проводят путем выборочной перечислительной и глазомерной лесопатологической таксации.

### ВЫБОРОЧНАЯ ПЕРЕЧИСЛИТЕЛЬНАЯ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКАЯ ТАКСАЦИЯ

Выборочная перечислительная лесопатологическая таксация – основной способ лесопатологической таксации. Она осуществляется методом перечета и описания деревьев на пробных площадях.

Ленточные пробные площади располагают вдоль не провешенной ходовой линии – по прямой, имеющей максимально возможную длину в границах выдела. На ленточной пробной площади в переčet включают все деревья вдоль ходовой линии в полосе шириной 5 м. Длина ходовой линии измеряется с точностью 1/50. На ленточной пробной площади должно быть не менее 100 деревьев преобладающей породы. Суммарная площадь ленточных пробных площадей, расположенных в выделе, должна составлять не менее 2 % площади одного лесотаксационного или лесопатологического выдела.

Круговые и реласкопические площадки равномерно закладывают внутри лесотаксационных (лесопатологических) выделов. Минимальное количество площадок, закладываемых на лесном участке, устанавливается приложением 7 Лесоустроительной инструкции [26, с. 39].

Описание состояния деревьев при перечислительной лесопатологической таксации (на пробных площадях) включает следующие данные:

- ❖ порода дерева;
- ❖ диаметр ствола на высоте 1,3 м от шейки корня (кроме деревьев на реласкопических площадках);
- ❖ категория состояния;
- ❖ признаки повреждений, заболеваний дерева.

При перечислительной лесопатологической таксации желательно измерить высоту ствола

не менее 4-х деревьев каждой породы каждого яруса древостоя. Если материалы лесоустройства устарели, то измерение высот позволяет рассчитать актуальный запас древесины на выделе. Диаметр и высоту ствола определяют инструментально, с точностью  $\pm 2$  см и  $\pm 0,5$  м соответственно, остальные характеристики устанавливают экспертным путем по визуальным признакам.

Описание деревьев при перечислительной лесопатологической таксации осуществляется по форме бланка пробной площади, представленной в приложении 6 Руководства [11], либо в электронном виде аналогично индивидуальному описанию деревьев при сплошных перечетах. Категория состояния дерева определяется на основании приложения 5 [11].

### ГЛАЗОМЕРНАЯ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКАЯ ТАКСАЦИЯ

Глазомерная лесопатологическая таксация требует высшей профессиональной квалификации и постоянной практики в технике. Этот метод наименее точен, а его результат достаточно субъективен. Его можно применять, например, при лесопатологических обследованиях участков ветровала, верховых пожаров и устойчивых низовых пожаров высокой интенсивности, а также в очагах вредителей леса с вывалом или усыханием (гибелью) деревьев, составляющих более 50 % запаса древостоя на лесном участке.

Глазомерная лесопатологическая таксация осуществляется путем глазомерного распределения запаса пород древостоя на лесотаксационном (лесопатологическом) выделе по категориям состояния деревьев и визуального определения признаков повреждения отдельных деревьев, а также причин ослабления насаждения в целом.

При глазомерной лесопатологической таксации запас древостоя на лесотаксационном (лесопатологическом) выделе устанавливают на основе материалов лесоустройства.

### РЕЗУЛЬТАТЫ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКОЙ ТАКСАЦИИ

Результаты обработки данных сплошного перечета и перечислительной лесопатологической таксации фиксируют в карточке лесопатологической таксации по форме, приведенной в приложении 4 [11, стр. 11]. Результаты глазомерной

лесопатологической таксации записывают в карточку лесопатологической таксации. Карточки лесопатологической таксации оформляют отдельно по каждому обследованному лесотаксационному выделу или лесопатологическому выделу. При использовании программных средств ввода первичных данных лесопатологической таксации, осуществляемой в составе работ по лесопатологическому мониторингу, документы на бумаге по установленной форме могут не оформляться.

При обработке данных перечислительной лесопатологической таксации устанавливают:

- ❖ породный состав древостоя;
  - ❖ общий запас древесины на лесопатологическом выделе;
  - ❖ распределение запаса древесины по породам, категориям состояния деревьев с учетом признаков нежизнеспособных деревьев;
  - ❖ жизнеспособность или гибель древостоя;
  - ❖ наличие поселений вредных организмов (стволовых вредителей) на жизнеспособных деревьях хвойных пород;
  - ❖ степень повреждения насаждения в границах лесотаксационного (лесопатологического) выдела как отношение объема древесины нежизнеспособных деревьев к общему запасу древостоя на выделе;
  - ❖ необходимый вид санитарной рубки и объем древесины, подлежащей выборке.
- Нежизнеспособными и погибшими можно считать усыхающие деревья, сухостой, ветровал и бурелом, а также деревья, имеющие следующие признаки:
- ❖ деревья ели и пихты со свежими (не более 6 мес) повреждениями более 75 % корневых лап или окружности ствола под кроной;
  - ❖ деревья любых пород с заселенными или отработанным стволовыми вредителями участками более 75 % окружности ствола под кроной;
  - ❖ деревья любых пород из категории «сильно ослабленные», растущие в очагах корневой гнили, опенки, и вяз в очагах голландской болезни ильмовых.

В Руководстве по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25] в числе болезней, позволяющих отбирать деревья в санитарную рубку, названа и бактериальная водянка. Включение бактериальной водянки в число столь опасных болезней необосновано. До настоящего времени нет убедительных научных данных об этом заболевании, которые позволяли бы считать его самостоятельной причиной гибели деревьев. Бо-

лезнь проявляется в развитии бактерий *Erwinia* sp., которые повсеместно присутствуют в природе, и рубка пораженного этим заболеванием дерева не может сократить распространение этого патогена.

Оформленная карточка лесопатологической таксации дает основание для следующих управленческих решений:

- ❖ оценка санитарного состояния древостоя на лесном участке (выделе);
- ❖ отнесение лесного участка (выдела) к очагам вредных организмов.

Оценка санитарного состояния древостоя осуществляется на основании сопоставления информации карточки лесопатологической таксации и критериев назначения санитарных рубок (пример 2.3).

Очагом стволовых вредителей считается насаждение, в котором количество заселенных вредителями деревьев превышает 10 % [11, с. 5]. Если в результате лесопатологической таксации установлено, что деревья, заселенные вредителем, составляют более 10 % числа стволов древостоя, то такой участок должен быть отнесен к очагу стволовых вредителей с соответствующей степенью повреждения. При обнаружении состояния древостоя, приведенного в примере 2.3, в котором 52 % деревьев заселены стволовыми вредителями, такой участок следует отнести к очагу стволовых вредителей с сильной степенью повреждения.

Порог поражения болезнями леса аналогичен порогу поражения стволовыми вредителями. Очагом болезней в общем случае считается на-

### Пример 2.3.

Например, в результате лесопатологической таксации, проведенной в лесах первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обнаружено, что в чистом еловом древостое при полноте 0,8 усыхающие и усохшие деревья, а также ветровал и бурелом составляют 16 % запаса древостоя (рисунк).

ООО «Лесные братья» (организация, проводившая работу)  
Закаменская область (субъект Российской Федерации)

Карточка лесопатологической таксации  
Лесничество (лесопарк) Нижне-Каменское Дата проведения 07.06.2014

Квартал  Выдел  Площадь выдела, га

Состав  Возраст  Полнота  Бонитет  ТУМ  Запас на 1 га

Причины ослабления насаждений

Состав		Ярус	Класс Крафта	Возраст породы, лет	Количество учетных деревьев, шт.	Распределение деревьев в % от запаса										Признаки повреждения насаждения					
Код	Наименование					Без признаков ослабления	Ослабленные	Сильно ослабленные	Усыхающие	Свежий сухостой	Старый сухостой	Свежий ветровал	Старый ветровал	Свежий бурелом	Старый бурелом	код	% деревьев с наличием признака от числа стволов	код	% деревьев с наличием признака от числа стволов	код	% деревьев с наличием признака от числа стволов
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
7	Е	1		90	100	9	37	38	1	4	6	2		1	2	614	8	611	8	609	38

Исполнитель А.А. Претернов Претернов А.С.

### Пример оформленной карточки лесопатологической таксации

На всех деревьях категории «сильно ослабленные» диагностировано местное поселение стволовых вредителей (код признака повреждения 609 [11, приложение 8]). Стволовыми вредителями заселено менее 75 % окружности ствола под кроной (код признака повреждения 611), в общей сложности 46 % запаса древостоя. Это «сильно ослабленные» деревья (38 %), «усыхающие» (1 %), «свежий сухостой» (4 %), «свежий ветровал» (2 %) и «свежий бурелом» (1 %).

Объем выборки по состоянию, рассчитанный как сумма колонок 10–16, составляет 16 %. Поскольку 38 % деревьев ели категории состояния «сильно ослабленные» имеет местное поселение стволовых вредителей (заселено менее 75 % окружности ствола под кроной), такие деревья еще нельзя включать в объем выбираемой древесины. Объем подлежащих выборке деревьев составляет  $340 \text{ м}^3 \times 0,7 \times 0,16 = 38,08 \text{ м}^3$ , а остаточная полнота – 0,62. Согласно минимально допустимым значениям снижения полноты насаждений при проведении выборочных рубок погибших и поврежденных деревьев [11, стр. 49], на данном участке может быть назначена выборочная рубка.

Если же состояние заселенных стволовыми вредителями деревьев, отнесенных к категории «сильно ослабленные», диагностировать менее оптимистично и отнести к категории «усыхающие», или определить их как деревья с «поселением» стволовых вредителей, то в данном случае на участке могла быть назначена сплошная рубка. При выборке всех подлежащих рубке деревьев в этом случае остаточная полнота составит 0,48, т. е. менее установленного минимально допустимого значения – 0,5.

Если бы обследованный участок леса находился в эксплуатационных лесах, переданных в использование для любых видов деятельности, за исключением научно-исследовательской и образовательной или эксплуатации лесных плантаций, здесь также могла быть назначена сплошная рубка. В аналогичных по состоянию еловых древостоях, находящихся в защитных лесах, за исключением лесных участков, расположенных в водоохранных зонах, пустынных, полупустынных и малолесных горных территориях, орехово-промысловых зонах и плодовых насаждениях, ленточных борах и на особо защитных участках леса, должна быть назначена сплошная рубка, если заселенные стволовыми вредителями деревья отнести к «усыхающим». В ельниках аналогичного состояния, где остаточная полнота не ограничивается, после выборочной санитарной рубки, скорее всего, произойдет вывал оставленных деревьев. Тем не менее, даже единичные плодоносящие деревья, выжившие на участках защитных лесов перечисленных выше категорий, представляют большую экологическую ценность.

саждение, в котором заболевание отмечено не менее чем на 10 % деревьев [11, с. 5]. При обнаружении в сосновом древостое корневой губки, даже в единичном количестве, такой участок необходимо отнести к очагу болезни [11, с. 5].

Учет очагов вредных организмов проводится в составе действий по ведению государственного лесного реестра [27]. Согласно части 4 статьи 23 Лесного кодекса РФ, ведение государственного лесного реестра осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении лесов, расположенных в границах территорий этих субъектов. На основании анализа всей совокупности данных лесопатологической таксации, полученных в результате лесопатологических обследований или государственного лесопатологического мониторинга, уполномоченным должностным лицом составляется отчет по установленной форме «Сведения о наличии очагов вредных организмов» [27, с. 33]. Если сумма деревьев в колонках 18, 20 и 22 карточки лесопатологической таксации составляет 10 % или более, такой участок (выдел) вносят в

раздел отчета «Сведения о наличии очагов вредных организмов».

В случае первичного обнаружения очага, площадь этого участка учитывается как «обнаруженная за отчетный период». Если участок ранее был отнесен к очагам вредных организмов, но заселенность деревьев стволовыми вредителями в нем стала ниже 10 %, его площадь должна быть учтена в графе «затухшие под воздействием естественных факторов за отчетный период».

### 2.5.2. РИСКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОШИБОК ПРИ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКОЙ ТАКСАЦИИ

Установленные в Руководстве по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований [11, с. 11, 13] формы карточки лесопатологической таксации и бланка пробной площади, которые закладываются при обследовании, имеют поле подписи лица, проводящего обследование. В опубликованном на официальном сайте Рослесхоза варианте ни карточка лесопатологической таксации, ни бланк пробной площади не содержат поля для подписи.

патологической таксации, ни бланк пробной площади не содержат обязательного для заполнения поля, в котором бы отражалось рекомендуемое мероприятие. То есть ответственность за назначение мероприятий у лиц, проводящих обследование, отсутствует. Более того, поскольку Руководство по лесопатологическим обследованиям [11] не является элементом лесного законодательства, обязательным для исполнения всеми участниками лесных отношений, карточка лесопатологической таксации и бланк пробной площади, определенные Руководством, не являются документами, имеющими юридическую силу. Существующие или аналогичные по назначению документы могут иметь юридическую силу в случае решения (волеизъявления) об их применении уполномоченным органом в части, не противоречащей законодательству. Несмотря на юридическую неполноценность, эти документы используются для принятия решения о проведении санитарных рубок и очистке леса от захламленности.

*Именно качество лесопатологической таксации очень часто ставится под сомнение при многочисленных проверках обоснованности санитарно-оздоровительных мероприятий.* Это – конечная точка проверки оспариваемых административных решений. А качество лесопатологической таксации – предмет профессиональной ответственности.

Одной из наиболее распространенных профессиональных ошибок является неоправданное отнесение к категории «усыхающие» деревьев, которые продолжают расти и на следующий год после оценки. Особенно часто это происходит с лиственными деревьями, но нередко ошибки и в отношении хвойных пород. Виной тому – формальное описание в шкале категорий состояния:

✓ «Крона сильно ажурная; хвоя серая, желтоватая или желто-зеленая; прирост очень слабый или отсутствует; усыхание более 2/3 ветвей» – для хвойных пород.

✓ «Крона сильно ажурная; листва мелкая, редкая, светло-зеленая или желтоватая; прирост очень слабый или отсутствует; усыхание более 2/3 ветвей» – для лиственных пород.

Это описание позволяет относить к числу усыхающих жизнеспособные деревья. Однако чахлые внешне деревья зачастую бывают более жизнестойкими, чем их более «красивые» соседи. Сомнительная оценка таких деревьев, как «усыхающие», приводит к обоснованию сплошных санитарных рубок в случаях, когда можно и нужно было бы ограничиться выборочными. По-

этому хорошим правилом было бы применение простой формулы для таких случаев: *не уверен, что дерево засохнет до Нового года, – не считай его усыхающим!*

Большие риски ошибочных рекомендаций сплошной санитарной рубки связаны с выделением лесопатологического выдела, так как установление его границ всегда становится результатом компромиссного решения. Профессиональные представления о вероятности неизбежного после рубки усыхания деревьев на новой опушке и возможных способах разработки лесосек провоцируют отбирать в рубку больше деревьев, расширяя границы отвода деревьев в рубку. Такие «прирезки» не подлежащих рубке деревьев могут привести к тому, что по формальным признакам в выделенных границах обосновано может быть назначена только выборочная рубка. Предостережением от такого профессионального «предвидения» является пункт 34 Руководства по санитарно-оздоровительным мероприятиям «Спрямление границ лесосек при отводе в санитарные рубки не допускается» [25, с. 3]. Однако если буквально следовать этому правилу и не «спрямлять» границы, можно получить форму лесосеки, неприемлемую для выполнения рубки.

### 2.5.3. УЧЕТ ВРЕДНЫХ ОРГАНИЗМОВ

Методы оценки численности вредных организмов опираются на биологические особенности роста и развития конкретных видов вредителей и болезней. Как правило, оценка численности насекомых – вредителей леса осуществляется методом учета плотности популяций с использованием видоспецифичных техник. Основные приемы и необходимая справочная информация для большинства видов вредных насекомых достаточно полно изложены в справочнике «Методы лесопатологического мониторинга» [28, с. 75–86].

Учет болезнетворных микроорганизмов, вызывающих болезни деревьев, как самостоятельный элемент лесопатологического обследования или мониторинга обычно не используется. В редких случаях на постоянных пунктах наблюдения государственного лесопатологического мониторинга проводится анализ модельных деревьев или ветвей для количественной оценки проявления болезни – степени поражения тканей ствола, развития грибницы и т.п.

Учет распространения болезней леса осуществляется одновременно с учетом других призна-

ков повреждения деревьев приемами лесопатологической таксации. Аналогичное положение в составе работ по лесопатологическому мониторингу и обследованиям занимают стволовые вредители – ксилофаги. Учеты этой группы вредных организмов в лесу, как правило, не являются самостоятельным элементом. И развитие болезней деревьев, и развитие ксилофагов диагностируются на практике только в сочетании с признаками повреждения деревьев. Поэтому информация о площади очагов и активности болезней леса и стволовых вредителей появляется в результате лесопатологической таксации.

В примере 2.3 мы рассматривали учет очагов болезней леса и стволовых вредителей. Здесь мы рассматриваем обстоятельства, возникающие в связи с учетами хвое-листогрызущих насекомых (филлофагов), динамика популяций которых в пространстве и времени учитывается независимо от состояния и признаков повреждения деревьев. Одновременно с учетами филлофагов может проводиться и лесопатологическая таксация, но информация о распространении вредителей этой группы и состоянии их популяций представляет самостоятельный предмет внимания лесопатологического мониторинга и обследований.

Для целей управления лесами существенным результатом учетов филлофагов является определение площади их очагов и необходимость планирования мероприятий по их локализации и ликвидации. Руководство по лесопатологическим обследованиям [28, с. 5] дает следующее определение очага вредителей: *«Под очагом хвое- и листогрызущих насекомых следует понимать участок леса, заселенный вредителем в любой фазе его развития, в численности, повлекшей повреждение крон деревьев или угрожающей им повреждением на 25 % и более».*

Результаты учетных работ оформляют в карточке учета вредителей по форме, определенной в приложении 7 Руководства по лесопатологическим обследованиям [28, с. 15]. Предложенная форма не содержит поля, в котором отображается угроза повреждения деревьев, рассчитанная на базе результатов учетов. Поэтому карточка учета вредителей не является отражением решения по отнесению обследованного участка к очагам вредных организмов. Управленческое решение по отнесению конкретного лесного участка к очагу вредного организма не определено ни одним актом лесного законодательства.

Таким образом, учет очагов вредных организмов уполномоченными сотрудниками осуще-

ствляется на основании не имеющего юридической силы прогноза повреждения хвои или листьев, которое может появиться при нормальном развитии учетного количества вредителей леса.

Управленческое решение, выражающее результат этой работы, оформляется в виде отчета об исполнении переданных полномочий по форме 10 ОИП [21, с. 18–21], а также в виде отчета в государственный лесной реестр по форме «Сведения о наличии очагов вредных организмов» [29, с. 33].

Фактически в результате учетов филлофагов возникает новый объект планирования деятельности по защите лесов – очаг вредных организмов. В пространстве очаг определяется как *«внешняя граница группы лесных участков (лесотаксационных выделов), имеющих сходные средние значения плотности популяций. В колочных лесах очагом является группа заселенных вредными организмами лесотаксационных выделов, расположенных в пределах одного водосбора»* [11].

Очаги филлофагов, как правило, отсутствуют в документах лесного планирования, поскольку динамика численности и распространения популяций очень изменчива во времени и не поддается долгосрочному прогнозированию. А если и присутствуют, то заведомо неправильно, так как площадь и состояние популяции неизбежно меняются даже в течение одного года, а от года к году – тем более. По существу, планирование действий в очагах вредителей леса всегда имеет характер экстраординарной ситуации, ведь свободных средств на незапланированные мероприятия, как правило, нет. Особое значение в таких обстоятельствах приобретает достоверность данных учетов вредителей.

Основанием для планирования мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей являются «данные лесопатологических обследований». Эта однозначно читаемая норма изложена в пункте 15 Руководства по локализации и ликвидации очагов [7, с. 2]. Статус результатов лесопатологического мониторинга по отношению к очагам вредных организмов не определен.

Учеты вредителей планируют и проводят как один из самостоятельных элементов государственного лесопатологического мониторинга на систематической основе. В то же время на основании Руководства по лесопатологическим обследованиям [11, с. 6, 7] учеты вредителей планируют и проводят во время лесопатологических обследований. Данные о площади распространения вредителей и состоянии популяций из этих двух

источников почти всегда различаются. И определение границ очага, и расчет популяционных показателей однозначно не определены, несмотря на то что «методика экономического обоснования мер по локализации и ликвидации очагов» подробно описана в Руководстве по локализации и ликвидации очагов [7, с. 14–23]. По существу, это – экспертные заключения, основанные на объективно измеренных данных, но неопределенной достоверности. Как правило, выполненные объемы учетных работ редко позволяют получить статистически достоверную информацию.

Вследствие существования двух разных мнений об одном предмете (информация о размерах очага и угрозе повреждения), зачастую возникает конфликт оценок размеров очага вредного организма и его численности, которые прямо влияют на размер вероятного ущерба и, соответственно, на объем запрашиваемого финансирования по его предотвращению.

В соответствии с пунктом 21 Руководства по локализации и ликвидации очагов «План мероприятий, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, направляется на согласование в Федеральное агентство лесного хозяйства. К плану мероприятий прилагается «Обоснование проведения мер по локализации и ликвидации очага вредных организмов» (далее – План и Обоснование)». Порядок подготовки Обоснования описан в разделе 3 Руководства по локализации и ликвидации очагов, а «Схема обоснования мер проведения локализации и ликвидации очагов вредных организмов» приведена в приложении 6 [7], включает 14 обязательных пунктов информации и 10 таблиц данных. В числе прочего Схема обоснования предполагает необходимым условием приведение таких сведений, как: «2.2. История развития очага: периодичность вспышек массового размножения вредителя за последние 20 лет; площади очагов массового размножения за последние 5 лет)». В большинстве лесничеств такие данные отсутствуют. Поэтому Обоснования готовятся совместно с региональными подразделениями Российского центра защиты леса. Более того, в соответствии с пунктом 23 Руководства по локализации и ликвидации очагов «Планы и обоснования представляются в Федеральное агентство лесного хозяйства для рассмотрения не позднее 15 ноября года, предшествующего проведению мер по локализации и ликвидации очагов».

Однако определенный Руководством срок (15 ноября) соблюсти практически невозможно. По средним срокам фенологического развития

многих видов филофагов, особенно в субъектах Российской Федерации, расположенных в южной части страны, провести учеты численности насекомых и достоверно оценить состояние их популяций на площадях в несколько тысяч гектаров можно только к концу октября.

#### 2.5.4. РИСКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИ УЧЕТАХ ВРЕДНЫХ ОРГАНИЗМОВ

Определенные в приложении 7 Руководства по лесопатологическим обследованиям [11, с. 15–17] формы карточки учета вредителей и болезней леса имеют поле для подписи лица, проводившего учет. То есть конкретный специалист несет ответственность за данные учетов. При добросовестном исполнении профессиональных обязанностей риски ответственности на этапе учетов связаны, большей частью, с условиями погоды и другими природными обстоятельствами. Это – риски любой «полевой» профессии, которые компенсируются общими мерами организации труда.

Более существенные риски, которые отражаются на качестве и достоверности получаемых результатов, связаны с планированием учетов вредителей. В соответствии с Руководством по лесопатологическим обследованиям [11, с. 10], учеты вредителей планируют в общем порядке, и именно на этом этапе возникают основные ошибки.

За планирование обследования, в соответствии с формой приложения 3 Руководства по лесопатологическим обследованиям, несут ответственность лесничие. Сведения о развитии очагов вредителей леса поступают к ним всегда поздно, когда повреждение уже произошло, и лесу нанесен ущерб. Единственным источником ранней диагностики развития очагов филофагов могут быть результаты учетов вредителей, проводимых при лесопатологическом мониторинге. Более того, в пункте 18 Руководства по лесопатологическим обследованиям [11, с. 2] определено, что «Кроме листов сигнализации, объемы текущих ЛПО подтверждаются документами из следующих источников: результаты лесопатологического мониторинга...» Одновременно Руководством по лесопатологическому мониторингу в пункте 113 [14] определено, что «Результаты ЛПМ направляются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений, и (или) в соот-

ветствующее лесничество (лесопарк) в 7-дневный срок, считая от даты создания электронного документа, либо публикуются в установленном порядке в Интернете». Таким образом, необходимые «писанные правила» существуют, но они не работают. На официальном сайте ФБУ «Рослесозащита» отсутствуют актуальные результаты учетов филофагов, как и распорядительный документ, устанавливающий порядок приведенной выше нормы [14]. На практике результаты учетов филофагов, получаемые при лесопатологическом мониторинге, в конце каждого месяца направляются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений, т. е. установленный Руководством 7-дневный срок систематически не соблюдается.

Из-за отсутствия определенного алгоритма действий должностных лиц лесничеств, обеспечивающих своевременное планирование учетов вредителей в составе лесопатологических обследований на основе поступающих результатов лесопатологического мониторинга, риск недостаточного объема учетов вредителей достаточно высок.

Этот риск многократно увеличивается в связи с тем, что услуги по лесопатологическим обследованиям и учетам вредителей, в том числе, приобретаются лесничествами в соответствии с законодательством о государственных закупках на тендерной основе. При этом действующие нормы законодательства предусматривают только аукционную форму торгов. В результате установленных процедур право на оказание услуг по лесопатологическим обследованиям и учетам вредителей присуждается случайным участникам торгов. В этой ситуации у лесничего нет реальных возможностей своевременно и качественно не только подготовить требуемое от него Обоснование, но даже получить достоверную информацию об очагах вредителей.

## 2.6. Административные действия по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в лесах

Административные действия по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в современной конструкции государственного управления лесами подразделяются на 2 неравно-

значных направления. Первое из них возникает в результате государственного лесопатологического мониторинга. Несмотря на то что он имеет, преимущественно, функции наблюдения и генерирует, в основном, оценочную информацию, на основании информационных результатов лесопатологического мониторинга осуществляются отдельные административные действия.

Второе направление составляет основной поток распорядительных действий по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности в лесах. Характер действий в этой области имеет некоторые особенности в лесах, переданных в долгосрочное пользование (аренда, постоянное пользование).

### 2.6.1. Административные действия, основанные на результатах государственного лесопатологического мониторинга

В системе распределения полномочий, определенной Лесным кодексом РФ, осуществление лесопатологического мониторинга является федеральной функцией, которая не подлежит передаче в составе отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений. Управленческие решения, принимаемые при осуществлении государственного лесопатологического мониторинга, составляют федеральный уровень административного регулирования защиты лесов и обеспечения санитарной безопасности в лесах.

Установленный порядок осуществления лесопатологического мониторинга [15] определяет в пункте 11, что «При обнаружении на постоянных пунктах наблюдения опасных отклонений в состоянии лесных насаждений или при появлении признаков массового размножения вредных организмов осуществляются регулярные лесопатологические наблюдения за изменением численности вредных организмов в целях своевременного определения степени поражения и размера усыхания лесных насаждений» [15]. Иными словами, при обнаружении опасных отклонений нужно осуществить административные действия, которые необходимо оформить в виде указаний или распоряжений.

Идея этой нормы понятна: если на пунктах постоянного наблюдения происходят какие-либо отклонения в стандартных тестах, мы должны со-

брать более подробную информацию в пределах страты, репрезентативной для пункта постоянного наблюдения. Например, если обнаружено превышение порога фонового повреждения листы или хвои – необходимо проводить учеты численности вредителей, способных на повреждение листы или хвои, по всем аналогичным лесным участкам.

Это – первое звено профессиональной ответственности в длинной цепочке действий: от учетных работ до принятия решения по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности. Оно находится в компетенции должностного лица, осуществляющего анализ текущих результатов лесопатологического мониторинга. В ФБУ «Рослесозащита», где в настоящее время проводится весь объем государственного лесопатологического мониторинга, такими должностными лицами в филиалах являются руководители информационно-аналитических отделов либо, при их отсутствии, отделов защиты леса и лесопатологического мониторинга. Документооборот по этому элементу государственного лесопатологического мониторинга должен быть установлен в локальном нормативном акте, определяющем должностные обязанности соответствующего сотрудника.

Нормативы по «опасным отклонениям» приведены в таблице 4 «Критерии опасных отклонений в санитарном и лесопатологическом состоянии для лесных участков» раздела 4 «Порядок обработки и хранения информации лесопатологического мониторинга» [14, с. 11].

Установленный Порядок осуществления лесопатологического мониторинга в пункте 14 [15] предлагает действовать следующим образом: *«Информация о состоянии лесов, полученная в результате осуществления дистанционных наблюдений за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов, используется, в том числе, для решения следующих задач: а) выбора первоочередных объектов для применения других способов лесопатологического мониторинга»*. Положение этой нормы аналогично норме, определенной в пункте 11, т. е. при обнаружении средствами дистанционных наблюдений каких-либо «пятен» они должны стать первоочередным объектом других способов лесопатологического мониторинга. Фактически речь идет о текущем планировании лесопатологического мониторинга, которое должно быть определено в должностных обязанностях соответствующих сотрудников.

Руководство по лесопатологическому мониторингу в пункте 113 [14] содержит одну из важ-

нейших норм, определяющих оборот информации, составляющей результаты лесопатологического мониторинга. Об этой норме и связанных с ней профессиональных рисках сказано в разделе 2.5.4 учебного пособия. Этой нормой определены сроки передачи такой информации другим участникам лесных отношений и круг ее получателей: «Результаты ЛПМ направляются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений, и (или) в соответствующее лесничество (лесопарк) в 7-дневный срок, считая от даты создания электронного документа, либо публикуются в установленном порядке в Интернете».

Исполнение этой нормы также является предметом ответственности конкретных должностных лиц. В ФБУ «Рослесозащита» такими должностными лицами в филиалах являются руководители отделов защиты леса и лесопатологического мониторинга. Для обеспечения своевременного доведения результатов лесопатологического мониторинга до лесничеств в ФБУ «Рослесозащита» должен быть издан распорядительный документ, в котором определено, что направлять и по каким адресам, либо установить порядок опубликования такой информации в Интернете.

## 2.6.2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЮ ЛЕСОЗАЩИТНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В соответствии с частью 4 статьи 83 Лесного кодекса РФ осуществление защиты лесов передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой норме кодекса отсутствует прямое указание на передачу полномочий по обеспечению санитарной безопасности в лесах. В статье 81 Лесного кодекса РФ в составе полномочий Российской Федерации определены только две позиции, связанные с санитарной безопасностью:

✓ «16.6) установление порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах;

✓ 17) установление правил санитарной безопасности в лесах...»

В статье 82 Лесного кодекса РФ, определяющей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области

лесных отношений, санитарная безопасность не упоминается. Таким образом, полномочия по обеспечению санитарной безопасности не определены ни для Российской Федерации, ни для субъектов Российской Федерации.

Управленческие решения, принимаемые для защиты лесов, на практике распределены между федеральным уровнем и уровнем субъекта Российской Федерации, так как на обоих уровнях принимаются согласованные решения по совместному финансированию мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.

Административное регулирование деятельности по обеспечению санитарной безопасности в лесах, не переданных в использование, составляют распорядительные действия по планированию, осуществлению и оценке результатов лесозащитных мероприятий. Лесной кодекс РФ не содержит прямых указаний, устанавливающих какие-либо нормы планирования таких мероприятий. В пункте 6 последней редакции Правил санитарной безопасности в лесах [9, с. 3] установлено что «При использовании лесов в первую очередь вырубается погибшие, поврежденные и перестойные насаждения». Эта норма противоречит и лесным планам субъектов Российской Федерации, и лесохозяйственным регламентам, и проектам освоения лесов, так как установленная форма этих документов не предполагает подобного приоритета. Никаких других указаний по планированию мероприятий Правила санитарной безопасности в лесах не содержат.

### ПЛАНИРОВАНИЕ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКИХ ОБСЛЕДОВАНИЙ

Объемы лесопатологических обследований планировались субъектами Российской Федерации самостоятельно. После вступления в действие последней редакции Правил санитарной безопасности планирование объемов лесопатологических обследований должно соответствовать нормативам, установленным для лесных районов [9, с. 4–9].

Основой планирования объектов лесопатологических обследований является известный нескольким поколениям лесоводов листок сигнализации. Его форма приведена в приложении 1 Руководства по лесопатологическим обследованиям [11, с. 9]. Поскольку круг участников лесных отношений не может быть определен исчер-

пывающим образом, составление и пересылка листка сигнализации является скорее актом гражданского характера или профессиональной (корпоративной) ответственности, но никак не административным действием. В подавляющем числе случаев такая информация сейчас поступает в лесничество по телефону или электронным средствам связи и записывается в журнал учета листков сигнализации сотрудниками лесничеств со слов очевидцев. *Ведение этого журнала – предмет должностных обязанностей сотрудников лесничества или какого-либо другого специализированного подразделения – является уже административным действием.*

Запись в журнале учета листков сигнализации осуществляется по форме, установленной в приложении 2 Руководства по лесопатологическим обследованиям [11], и представляет собой точку отсчета по определенным срокам последующих действий. В пункте 17 Руководства [11] определено, что информация листка сигнализации (читай: записи в журнале их учета!) должна быть проверена в 30-дневный срок. То есть между «датой поступления» и «датой проверки» в журнале учета листков сигнализации должно быть не более 30 дней.

В результате проверки должностным лицом в журнале учета листков сигнализации должны быть записаны следующие сведения:

- ❖ место повреждения – лесничество, участковое лесничество, квартал, выдел;
  - ❖ причина повреждения – неформальная запись в неопределенных терминах;
  - ❖ характеристика участка – характер и оценка размера повреждения (например: ветровал, 30 % древостоя);
  - ❖ площадь, га – визуальная оценка площади поврежденного участка леса;
  - ❖ планируемые мероприятия – ничего, кроме «лесопатологическое обследование», в этом поле записать нельзя, так как все остальные мероприятия должны выполняться на их основе.
- Форма плана проведения лесопатологических обследований приведена в приложении 3 Руководства по лесопатологическим обследованиям [11]. Документ является предметом ответственности лесничества и подписывается лесничим. В план вносят следующие сведения:
- ❖ квартал, выдел, площадь – из журнала проверки листков сигнализации;
  - ❖ основания для внесения в план – листок сигнализации, данные лесопатологического мониторинга или документы лесного планирования;

- ❖ признаки и вероятная причина повреждения – из журнала учета листов сигнализации;
- ❖ оптимальные сроки обследования – с учетом сроков, установленных в приложении 9 Руководства по лесопатологическим обследованиям [11, с. 46–48];
- ❖ примечание – сопутствующая информация неопределенного характера.

План проведения лесопатологических обследований составляется на календарный год и является основанием для определения объемов при размещении государственного заказа на проведение лесопатологических обследований.

Предметом профессиональной ответственности лесничего при составлении плана лесопатологических обследований для последующего размещения государственного (муниципального) заказа является его информированность о состоянии и поврежденности лесных участков на территории лесничества, а также о запланированных объемах и характере использования лесов, которое может вызвать повреждение и гибель деревьев. Например, при запланированном строительстве на территории лесничества объектов лесной инфраструктуры – дорог или линейных сооружений – вероятность таких повреждений вдоль запланированной трассы стройки достаточно высока для того, чтобы предусмотреть обследование такого участка.

### ПРОВЕДЕНИЕ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКИХ ОБСЛЕДОВАНИЙ

В настоящее время значительный объем лесопатологических обследований выполняется на основании государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых в установленном порядке. В Руководстве эта форма организации лесопатологического обследования названа «текущей», поскольку в пункте 9 этого документа написано что «Текущие обследования обеспечиваются уполномоченными органами» [11].

Если соответствующие должностные обязанности установлены для сотрудников лесничеств или специализированных подразделений в составе органов управления лесами, то они проводят «оперативные» лесопатологические обследования. В пункте 8 Руководства [11] определено, что «Оперативные обследования имеют своей целью проверку информации о появлении вредных организмов или иных повреждений лесов, полученной по листкам сигнализации, оценку состояния по-

пуляций вредных насекомых до начала истребительных мероприятий (контрольные лесопатологические обследования)». В данном определении ярко проявилась путаница терминов. Истребительные мероприятия – это профессиональный жаргон. Между ним и «локализацией и ликвидацией очагов вредных организмов», не вдаваясь в подробности точности описания, удобства использования и т.п., можно поставить знак равенства. В этом пункте имеется в виду, что сотрудники лесничеств проводят лесопатологические обследования при проверке листов сигнализации и при выполнении «контрольных учетов» в очагах вредителей (непосредственно перед началом их локализации или ликвидации) для подтверждения обоснованности таких мероприятий.

Сами лесопатологические обследования и совершаемые при этом действия не могут квалифицироваться как административные, так как форма документов, определенная Руководством в приложениях 4, 6 и 7 [11] не содержит полей для указания распоряжения или назначения, вытекающего из результатов лесопатологического обследования. У специалистов и должностных лиц, проводящих обследования, возникают только риски профессиональных ошибок.

### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕШЕНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ НА ОСНОВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКИХ ОБСЛЕДОВАНИЙ

Результаты лесопатологических обследований, оформленные соответствующим образом [11, с. 11–17], после их подписания уполномоченными должностными лицами становятся документами внутреннего документооборота лесничеств или специализированных подразделений в составе органов управления лесами.

Во многих лесничествах и специализированных организациях практикуется оценка качества лесопатологических обследований специальными комиссиями. Такая форма является внутренним актом, утверждающим результаты лесопатологического обследования. В этом случае оформленные результаты лесопатологических обследований становятся документом, но только вместе с актом оценки качества обследования, подписанным уполномоченными членами комиссии. Основанием для дальнейших административных действий должностных лиц является такой акт с приложением к нему документов, оформленных определенным образом.

Подобная практика часто используется и для приемки результатов лесопатологических обследований, выполненных лицами, использующими леса на основе договоров аренды или постоянного (бессрочного) пользования.

При проведении лесопатологических обследований в составе работ и услуг, осуществляемых на основании государственных (муниципальных) контрактов, результаты обследований (по формам приложений 4, 6 и 7 Руководства [11]) становятся документом после подписания уполномоченными представителями заказчика акта приемки работ по лесопатологическому обследованию, составленного по форме приложения 11 Руководства [11]. Основанием для дальнейших административных действий является подписанный акт приемки работ с приложенными к нему результатами лесопатологических обследований, оформленными соответствующим образом.

*Подписание должностными лицами акта в составе комиссии или акта приемки работ по лесопатологическому обследованию является административным действием.* Оно придает соответствующим материалам статус официально одобренных и принятых для дальнейшего использования документов (результатов лесопатологических обследований).

Руководство по лесопатологическим обследованиям [11] не является документом, обязательным для исполнения всеми участниками лесных отношений. Порядок проведения лесопатологических обследований и форма документов, в том числе, могут быть установлены уполномоченным органом субъекта Российской Федерации для земель лесного фонда, органом муниципальной власти – для лесных участков на землях поселений, уполномоченным органом Российской Федерации – для лесных участков на землях иных категорий. В этом случае все участники лесных отношений, действующие на территории земель лесного фонда субъекта Российской Федерации или на землях иных категорий, обязаны использовать такой порядок.

Любое должностное лицо при исполнении должностных полномочий, подписывая акт проверки или акт приемки работ по лесопатологическому обследованию единолично или в составе комиссии, несет все риски профессиональных ошибок, описанные для лесопатологической таксации и учетов вредителей.

На основании акта комиссии или акта приемки работ по лесопатологическому обследованию должностными лицами лесничеств прини-

мается решение о назначении либо мероприятия по локализации и ликвидации очагов вредителей, либо санитарно-оздоровительного мероприятия.

#### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕШЕНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЛОКАЛИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ ОЧАГОВ ВРЕДИТЕЛЕЙ

Планирование мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов актуально для лесных районов, в которых развиваются вспышки массового размножения лесных насекомых. Причем, не всех лесных насекомых, а только хвое- и листогрызущих – филофагов.

В результате учетов хвое- и листогрызущих насекомых появляется новый объект учета и, соответственно, планирования – очаги вредителей леса, границы которых, как правило, объединяют границы некоторой совокупности достаточно однообразных выделов. Указание на характер планирования этой группы мероприятий в Лесном кодексе РФ отсутствует. Последняя редакция Правил санитарной безопасности устанавливает особенности мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей леса для лесных районов, которые необходимо соблюдать при планировании и обосновании работ [9, с. 12–13].

В пункте 14 Руководства по локализации и ликвидации очагов вредных организмов [7] установлено, что «Планирование мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов осуществляется уполномоченными органами. Планирование осуществляется по субъектам Российской Федерации». В приложении 1 Руководства приведена форма Плана мероприятий по локализации и ликвидации очагов по субъекту Российской Федерации [7], в которой предусмотрены следующие позиции:

- ✓ лесничество (участковое лесничество) – расположение очага;
- ✓ квартал, выдел, координаты и т.п. – расположение очага;
- ✓ номер очага в базе данных ЛПИМ – имеются в виду базы данных лесопатологического мониторинга (данные в открытом доступе отсутствуют);
- ✓ целевое назначение земель – категория земель, на которых расположен очаг;

✓ категория защитности – категория защитных лесов (если очаг расположен в защитных лесах на землях лесного фонда);

✓ площадь очага, га – определяется на основании Обоснования;

✓ площадь мероприятий, га – определяется на основании Обоснования;

✓ вид мероприятий – способ внесения пестицида и его тип (биологический или химический);

✓ вид вредного организма – определяется на основании Обоснования;

✓ сроки обработки – определяется на основании Обоснования;

✓ источник финансирования – дублирует Обоснование;

✓ плановая стоимость, тыс. руб. – определяется на основании Обоснования;

✓ лесопользователь – наименование лица, использующего лесной участок – аренда или бессрочное (постоянное) пользование, – в границах которого планируется мероприятие;

✓ основание – Обоснование.

Источником неспецифичных данных для этого документа являются сведения о лесном участке из государственного лесного реестра и документов лесного планирования. Остальные сведения дублируются из Обоснования. Фактически этот документ является выпиской из Обоснования, так как в соответствии с пунктом 21 Руководства по локализации и ликвидации очагов вредных организмов «План мероприятий... направляется на согласование в Федеральное агентство лесного хозяйства. К плану мероприятий прилагается Обоснование» [7, с. 2].

План мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов по субъекту Российской Федерации подписывает руководитель уполномоченного органа власти.

Учитывая, что и План мероприятий, и Обоснование должны быть составлены в предельно сжатые сроки, это – одно из самых ответственных административных действий по защите лесов.

На подготовку Обоснования всегда остается мало времени, так как натурные работы по учетам завершаются не ранее последней декады октября, а Обоснование и План мероприятий должны быть представлены в федеральный орган до 15 ноября. Таким образом, в предельно сжатые сроки необходимо составить большой и сложный документ, включающий прогноз повреждения леса, расчет ущерба и оценку необходимых фи-

нансовых средств. В связи с этим качество Обоснований, за редким исключением, оставляет желать лучшего. Между тем, уровень ответственности за подготовку этого документа достаточно высок и определяется большими суммами бюджетных средств, запрашиваемых на такие мероприятия. Обоснование подписывают составитель и лесничий с указанием должности и фамилии. Утверждает этот документ руководитель уполномоченного органа субъекта Российской Федерации.

Это административное действие не только подтверждает необходимость проведения соответствующих мероприятий, но и определяет объем обязательств субъекта Российской Федерации по их финансированию.

Осуществление мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов всегда сопровождается множеством проблем административно-правового характера. Весь объем мероприятий проводится на основании государственных (муниципальных) контрактов. В связи с тем что организаторы таких мероприятий вынуждены принимать решения по их проведению или отмене, опираясь на данные контрольных учетов численности вредителей в очагах, административные действия, выполняемые при этом, вступают в конфликт с нормами законодательства о государственных (муниципальных) закупках.

Решение о проведении или отказе от мероприятий может быть принято не позднее чем за неделю до оптимального срока начала работ, так как отрезок времени между сроком физической доступности вредителя для учета и сроком максимального повреждения, им наносимого, для многих видов лесных насекомых не превышает 3-х недель (при обычных условиях погоды). Невзирая на эту природную особенность, контракт на проведение работ, в соответствии с законодательством о государственных (муниципальных) закупках, должен быть заключен не ранее чем через 40 дней, считая от даты опубликования извещения о тендере, поскольку для такой закупки можно применять только форму конкурса или аукциона.

Обоснованное принятие решения о проведении мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей леса в строгом соответствии с действующими нормами контрактной системы возможно только в одном случае – при полном совпадении прогноза численности вредителя с данными контрольных учетов.

Руководство по локализации и ликвидации очагов вредных организмов в пункте 83 определяет, что «Не позже чем за месяц до начала работ по локализации и ликвидации очагов комиссией, назначенной уполномоченными органами, осуществляется контрольное лесопатологическое обследование насаждений, намеченных под обработку» [7].

Таким образом, не менее чем за 30 дней до дня начала работ уполномоченным органом (или лицом) должен быть издан распорядительный документ, определяющий состав комиссии, которая должна проводить контрольные лесопатологические обследования в очагах вредителей леса, где запланированы мероприятия по локализации и ликвидации.

На основании данных контрольных учетов в очагах вредителей леса комиссия должна оформить акт проведения контрольного лесопатологического обследования насаждений в очагах вредных организмов по форме приложения 8 Руководства [7] с указанием выявленной заселенности насаждений, состояния популяции, сроков и объемов работ и оформлением ведомости учета вредителей леса. В форме этого документа установлено, что акт и ведомость подписывают все члены комиссии.

В процессе осуществления мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей леса от государственных (муниципальных) заказчиков специальных распоряжений не требуется, если они не предусмотрены контрактом. В государственных (муниципальных) контрактах могут быть установлены обязательства сторон по оперативному взаимодействию на период действия контракта, которые могут оформляться распорядительными документами (например, приказ о назначении ответственных лиц, присутствующих на объектах мероприятий, или распоряжение о составе комиссии по приемке работ).

В разделе 5 «Приемка работ и отчет по проведению мероприятий» Руководства [7, с. 9–12] подробно изложены все особенности этого этапа, однако на практике может применяться и обычная форма акта приемки-сдачи работ (услуг), установленная гражданским законодательством.

Подписывая акт приемки работ (услуг) по локализации и ликвидации очагов вредителей леса, уполномоченное на это действие лицо принимает на себя всю полноту ответственности за результат этих работ и его соответствие условиям контракта.

### Административные решения, принимаемые при планировании и осуществлении санитарно-оздоровительных мероприятий

Планирование санитарно-оздоровительных мероприятий в Лесном кодексе РФ никак не определено. В части 2 статьи 51 Лесного кодекса РФ установлено, что защита лесов осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 Кодекса. Таким образом, определен круг лиц, ответственных, в том числе, и за планирование санитарно-оздоровительных мероприятий.

В пункте 20 последней редакции Правил санитарной безопасности [9, с. 15–17] установлено, что «При проектировании выборочных рубок погибших и поврежденных деревьев используются минимальные допустимые значения снижения полноты, указанные в приложении 2 настоящих Правил. В случае если после вырубki деревьев полнота падает ниже этих значений, назначается сплошная рубка в целях санитарной безопасности в лесах».

В этой норме выражена основная идея последовательности назначения санитарных рубок: если при осуществлении выборочной санитарной рубки, которую мы проектируем, полнота остающейся части древостоя будет ниже значения, установленного для этой категории защитности и вида использования лесов, назначается сплошная санитарная рубка.

На основе этой парадигмы должна осуществляться обработка первичных документов лесопатологического обследования и последующее планирование санитарно-оздоровительных мероприятий.

**Выборочной санитарной рубкой является рубка нежизнеспособных деревьев, расположенных в границах лесотаксационного выдела.** Выборочная санитарная рубка не должна приводить к снижению полноты древостоя ниже минимальной, которая указана в приложении 6 Руководства по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25].

**Сплошная санитарная рубка назначается, когда сумма площадей поперечных сечений жизнеспособных деревьев в границах лесотаксационного выдела или его части ниже минимальной полноты древостоя,** т.е. когда участок леса является погибшим насаждением. Сплошной санитарной рубкой также считается рубка деревьев на участках сплошного ветровала и бурелома,

когда сумма площадей поперечных сечений жизнеспособных деревьев на лесном участке ниже минимальной полноты древостоя.

Одна из самых распространенных ошибок при определении вида санитарной рубки связана с профессиональной инертностью и зачастую допускается даже опытными специалистами. Ошибка состоит в том, что при анализе первичных документов дерева, имеющие такие явные признаки гнилевых болезней, как плодовые тела и дупла, необоснованно относят к деревьям, подлежащим выборке. Это заблуждение связано с тем, что большая часть практикующих специалистов начали свою трудовую деятельность в период действия Санитарных правил 1998 г. В приложении 2 «Отбор деревьев в санитарную рубку» этого документа одним из оснований для рубки деревьев было установлено наличие на дереве раковых ран, плодовых тел и дупел (пункты 6, 9 и 10) [30]. В Правилах санитарной безопасности 2007 г. [12] такие основания для отбора дерева в рубку отсутствуют. Деревья с признаками явных гнилей (дупла, плодовые тела трутовиков, раковые раны, охватывающие более 2/3 окружности ствола) допускаются в рубку только в эксплуатационных лесах, согласно пункту 43 Руководства по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий [25].

Очистка от захламленности является одним из наиболее двусмысленных понятий в области защиты лесов и обеспечения санитарной безопасности. В привычном для специалистов понимании этого термина он обозначал уборку ветровала и бурелома, других древесных остатков, не представляющих хозяйственной ценности, а также расчистку участков сплошного ветровала и бурелома. То есть захламленность воспринималась скорее как явление природы.

Определения этого мероприятия в последней редакции Правил санитарной безопасности нет [9], но оно установлено в этом документе для 2-х групп лесных районов, а в составе всего комплекса санитарно-оздоровительных мероприятий – еще для 6-ти групп лесных районов. В Руководстве по санитарно-оздоровительным мероприятиям «захламленность» определена в пункте 66 как «строительные, древесные, промышленные и иные отходы, токсические вещества» [25], которые появляются в лесу вследствие нарушений лесного законодательства. В этой формулировке захламленность уже не явление природы, а следствие нарушения установленных норм.

В дополнение к этому Руководство по санитарно-оздоровительным мероприятиям в пункте 7, помимо «очистки от захламленности», перечисляет еще и «уборку захламленности» [25]. Название этого мероприятия очень похоже на «очистку от захламленности». Это попытка сохранить в легальном поле привычный термин. Однако такой вид санитарно-оздоровительного мероприятия не упомянут ни в одном из других актов, регулирующих лесные отношения. Поэтому его применение противоречит и Лесному кодексу РФ, и Правилам санитарной безопасности в лесах.

В соответствии с пунктом 67 Руководства [25], очистка от захламленности планируется «В случае если в течение года нарушитель не обнаружен, мероприятия по очистке ставятся в план санитарно-оздоровительных мероприятий». При этом нужно учитывать нормы, установленные в Правилах санитарной безопасности [9] по лесным районам, исходя из которых можно планировать:

1. *Весь комплекс санитарно-оздоровительных мероприятий с минимальным объемом выборки запаса древостоя при выборочных санитарных рубках 5–6 %* – в Районе хвойно-широколиственных (смешанных) лесов европейской части РФ, Приамурско-Приморском хвойно-широколиственном районе, Лесостепном районе европейской части РФ, Южно-Уральском лесостепном, Западно-Сибирском подтаежно-лесостепном районах, Среднесибирском подтаежно-лесостепном, Забайкальском лесостепном, Дальневосточном лесостепном районах, Районе степей и Районе полупустынь и пустынь европейской части РФ, а также в Нижнегорном и среднегорном поясах горных лесов Северо-Кавказского горного района, Алтае-Саянского горнотаежного, Алтае-Саянского горнолесостепного, Байкальского горного лесного, Забайкальского горного лесного, Забайкальского горномерзлотного районов;

2. *Вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений в хозяйственно освоенных лесах с минимальным объемом выборки запаса древостоя при выборочных санитарных рубках 8 %* – в Северо-таежном районе европейской части РФ, Северо-Уральском таежном, Западно-Сибирском северо-таежном равнинном, Среднесибирском плоскогорном таежном, Восточно-Сибирском мерзлотном таежном районах и в Южно-таежном районе европейской части РФ, Западно-Сибирском южно-таежном равнинном, Приангарском и Дальневосточном таежном районах;

3. *Вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений на отдельных участках активного использования лесов (зеленые зоны вокруг населенных пунктов, места нефте- и газодобычи и иные лесные участки) после повреждений лесных насаждений пожаром, сильными ветрами и другими негативными факторами – в Притундровых лесах лесотундры и редкостойной тайги Европейско-Уральской части РФ, Западно-Сибирском, Среднесибирском, Восточно-Сибирском, Дальневосточном районах притундровых лесов и редкостойной тайги;*

4. *Выборочные и сплошные санитарные рубки в хозяйственно освоенных лесах, очистку лесов от захламления с минимальным объемом выборки запаса древостоя при выборочных санитарных рубках 5–6 % – в Средне-таежном районе европейской части РФ, Средне-Уральском таежном, Западно-Сибирском средне-таежном равнинном, Камчатском таежном районах;*

5. *Вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений, очистку лесов от захламления только на участках активного использования лесов – в высокогорном поясе Алтае-Саянского горнотаежного, Алтае-Саянского горнолесостепного, Байкальского горного лесного, Забайкальского горного лесного, Забайкальского горномерзлотного районов и Северо-Кавказского горного района.*

Приведенный список мероприятий, установленных Правилами санитарной безопасности [9] вызывает 2 вопроса по терминологии, а именно:

*Можно ли поставить знак равенства между «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений» и «выборочные и сплошные санитарные рубки»?*

Определение санитарно-оздоровительных мероприятий, изложенное в части 1 статьи 55 Лесного кодекса РФ (вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений), не содержит привычного и широко употребляемого на практике термина «санитарная рубка». В Правилах санитарной безопасности есть один эпизод применения термина «санитарные рубки» – в пункте 34.3 [9]. Вероятно, это случайное сохранение старого термина в новом нормативном акте. В понятийном смысле между термином Лесного кодекса РФ «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений» и привычным словосочетанием «санитарная рубка» можно поставить знак равенства.

*Являются ли «участки активного лесопользования (использования лесов)» лесными участ-*

*ками, переданными в установленном порядке в использование?*

Этот вопрос не может иметь однозначного ответа. Дело в том, что действующая редакция Лесного кодекса РФ не употребляет слово «активное» и в сочетании со словом «использование», в том числе. Если все же допустить, что «участки активного использования лесов» – лесные участки, переданные в установленном порядке в использование, то остается вопрос о форме использования этих участков: аренда, постоянное (бессрочное) или срочное пользование лесными участками. Неопределенность возможного применения этой нормы в совокупности с употреблением в документе словосочетания «и иные лесные участки» в отношении лесотундры и редкостойной тайги провоцирует существенные риски административных нарушений, особенно в связи с активным освоением Арктики.

Процедуры и документооборот по планированию санитарно-оздоровительных мероприятий описан в Руководстве по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25]. Определенный этим документом порядок известен специалистам лесного хозяйства, так как повторяет основные процедуры, которые практиковались и до введения в действие нового лесного законодательства – до 2007 г.

Основным административным действием по планированию санитарно-оздоровительных мероприятий является утверждение Плана-корректировки проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, которое фактически является административным актом, альтернативным лесному планированию и замещает его в случаях, не предусмотренных лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом или проектом освоения лесов. Форма Плана-корректировки определена приложением 1 Руководства по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25]. Содержание документа является выпиской из карточки лесопатологической таксации и отражает наиболее существенные результаты лесопатологического обследования или лесопатологического мониторинга конкретного лесного участка. В случае оформления результатов лесопатологического обследования в виде акта комиссии, содержание Плана-корректировки по лесному участку является выпиской из акта, составленного по форме приложения 2 Руководства по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25].

План-корректировку должен подписать лесничий или другое лицо, специально уполномоченное на это действие. Соответственно лесничий или другое должностное лицо, подписавшие план-корректировку, несут всю полноту ответственности за качество документов, являющихся источником данных для этого документа. По существующей практике План-корректировка утверждается высшими должностными лицами уполномоченных органов управления лесами в субъектах Российской Федерации или муниципальных образований.

Руководство по санитарно-оздоровительным мероприятиям определяет еще один обязательный документ планирования санитарно-оздоровительных мероприятий – Сводная ведомость поврежденных, расстроенных и погибших лесных участков и пробных площадей, заложенных в них, для обоснования санитарно-оздоровительных мероприятий. Форма этого документа определена приложением 3 Руководства [25, с. 12]. Сводная ведомость является более подробной выпиской из первичных документов – карточки лесопатологической таксации, заполненных бланков пробных площадей и акта проверки комиссии. Прямые указания на должностное лицо, отвечающее за содержание и соблюдение формы данного документа, в Руководстве по санитарно-оздоровительным мероприятиям отсутствуют. На практике таким лицом является лесничий либо другое специально уполномоченное должностное лицо. В соответствии с пунктом 15 Руководства по санитарно-оздоровительным мероприятиям [25, с. 2], Сводная ведомость является обязательным приложением к Плану-корректировке наряду с «выкопировкой» из планшета на участки, намечаемые в сплошную санитарную рубку, с указанием номеров выделов и расположения пробных площадей. Форма и содержание «выкопировки» более подробно не определены.

Планирование санитарных рубок является одним из наиболее скандальных элементов администрирования в области защиты лесов и обеспечения санитарной безопасности. Наибольшее число подозрений вызывает обоснованность принимаемых решений и их закрытый, «непрозрачный» характер, которые проистекают, в большинстве случаев, в результате низкой информированности непрофессиональных участников лесных отношений о процессах и событиях, выражающихся в повреждении лесов и принимаемых в связи с этим решениях о санитарных рубках.

Хорошей практикой снижения уровня «скандальности» в этой области следует признать размещение на официальном сайте Комитета лесного хозяйства Московской области реестра участков, в которых запланированы санитарные рубки. Одновременно с опубликованием таких списков на сайте размещается первичная информация лесопатологических обследований и электронная карта расположения участков будущих рубок. В сочетании с открытостью информации о должностных лицах, принимающих решения по рубкам, и доступностью контактов с ними такое информационное сопровождение мероприятий по обеспечению санитарной безопасности представляется перспективным решением проблемы недоверия местного населения и общественных организаций к обоснованности и правомерности санитарных рубок.

Осуществление санитарно-оздоровительных мероприятий связано с обеспечением норм санитарной безопасности в лесах, установленных Правилами санитарной безопасности [9]. Порядок проведения санитарно-оздоровительных мероприятий не установлен ни Лесным кодексом РФ, ни Правилами санитарной безопасности в лесах.

В разделе 3 «Проведение санитарных рубок и уборки захламлиенности» Руководства [25, с. 2–5] приведено описание отдельных элементов размещения государственного (муниципального) заказа на проведение данных мероприятий, однако большинство упомянутых норм законодательства утратило силу.

Существенные обстоятельства для административных действий возникают при отводе лесосек под санитарные рубки. Как правило, эта работа выполняется подрядными организациями на основе государственных (муниципальных) контрактов. Очень часто объемные показатели состояния лесов, полученные при лесопатологическом обследовании, которое было основанием для планирования мероприятий, отличаются от результатов отвода лесосек. Это характерно как для площади лесосеки, так и для оценки вырубемого объема древесины.

Административным действием является размещение государственного (муниципального) заказа и приемка работ по выполненным государственным (муниципальным) контрактам, предмет которых составляют санитарно-оздоровительные мероприятия.

Лицам, принимающим работы по отводу лесосек и размещающим государственный (муни-

ципальный) заказ на проведение санитарно-оздоровительных мероприятий, необходимо помнить, что **основанием для определения границы лесосеки и объемов выбираемой древесины являются результаты лесопатологических обследований**. То есть объемы санитарно-оздоровительных мероприятий, выставяемые на тендер, не должны превышать соответствующие показатели в результатах лесопатологических обследований, вне зависимости от результата отвода лесосек.

### **2.6.3. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЙСТВИЙ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЮ САНИТАРНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ НА ЛЕСНЫХ УЧАСТКАХ, ПЕРЕДАННЫХ В ДОЛГОСРОЧНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ**

На участках, переданных в аренду и постоянное (бессрочное) пользование, в той же мере как и на остальных лесных участках, возникает необходимость действий по обеспечению санитарной безопасности, в связи с непредсказуемыми повреждениями лесов и недостатками лесного планирования. Ответственность за осуществление таких мер для лиц, использующих лесные участки на основании договора постоянного (бессрочного) пользования, лесным законодательством не установлена.

Для арендаторов, напротив, такая ответственность прописана непосредственно в Лесном кодексе РФ. В части 2 статьи 54 установлено, что санитарно-оздоровительные мероприятия «на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов».

В Правилах санитарной безопасности 2007 г., в пункте 30 [12] определено, что «При выявлении лесов, требующих проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, которые не предусмотрены лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка, а также проектом освоения лесов, указанные мероприятия планируются на основании материалов лесопатологического обследования». Основываясь на этой норме, лесничества планировали санитарно-оздоровительные мероприятия на лесных участках, переданных в аренду, вместе с остальными лесами. В этом случае планирование санитарно-оздоровительных мероприятий осуществлялось в целом по лесничеству с включе-

нием в План-корректировку арендуемых участков. Основанием для планирования мероприятий на арендуемых участках были, как правило, материалы лесопатологических обследований. В результате того что полномочия арендаторов по лесопатологическим обследованиям ни Лесным кодексом РФ, ни Правилами санитарной безопасности не определены и нет прямых запретов, существует широкая практика проведения обследований на участках, переданных в аренду, на средства лиц, использующих такие участки. Результаты лесопатологических обследований, как правило, принимаются лесничествами с оформлением акта, установленного Руководством по лесопатологическим обследованиям [11, с. 51].

При осуществлении запланированных мероприятий на арендуемых лесных участках возникает определенная правовая коллизия. Санитарно-оздоровительные мероприятия на вполне легальных основаниях (пункт 30 Правил санитарной безопасности 2007 г. [12]) планировались лесничествами. В то же время норма Лесного кодекса РФ, установленная в части 2 статьи 54, указывает на то, что санитарно-оздоровительные мероприятия «осуществляются на основании проекта освоения лесов», т.е. планировать было можно, а рубить без соответствующего изменения проекта освоения лесов нельзя.

В тексте Правил санитарной безопасности 2013 г. [9] норма, устанавливающая возможность планирования санитарно-оздоровительных мероприятий на участках, переданных в аренду, на основании результатов лесопатологического обследования отсутствует совсем.

Таким образом, после вступления в силу Правил санитарной безопасности 2013 г. [9] на лесных участках, переданных в долгосрочное пользование, останется только одно основание для санитарно-оздоровительных мероприятий – проект освоения лесов.

## **2.7. КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ЛЕСОЗАЩИТНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И СВОЕВРЕМЕННОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ЛЕСОЗАЩИТНЫХ РАБОТ**

Все работы по защите лесов и обеспечению санитарной безопасности на землях лесного фонда проводятся на основании государствен-

ных контрактов с использованием полностью или частично руководств, введенных в действие приказом Рослесхоза от 29.12.2007 № 523 [10]. На землях других категорий участниками лесных отношений, уполномоченными в этой области на исполнение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, могут издаваться свои нормативные акты. Такие документы могут определять нормативы и порядок осуществления лесозащитных мероприятий, расположенных в границах лесных участков на территории земель соответствующей категории, земель лесного фонда субъекта Российской Федерации или в границах лесных участков на территории муниципального образования.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют лесозащитные мероприятия на основании государственных (муниципальных) контрактов\*. Лица, использующие лесные участки на основании договоров аренды, могут осуществлять санитарно-оздоровительные мероприятия собственными силами либо подрядным способом на основании договоров (контрактов), реализуемых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Соответственно качество лесозащитных мероприятий и сроки выполнения лесозащитных работ оцениваются государственными (муниципальными) заказчиками при реализации государственных (муниципальных) контрактов и арендаторами при приемке работ (услуг) по договорам (контрактам) на выполнение санитарно-оздоровительных мероприятий.

Должностные лица лесной охраны из числа сотрудников лесничеств и уполномоченных органов субъектов Российской Федерации при исполнении должностных полномочий оценивают качество лесозащитных мероприятий и установленные сроки в составе деятельности федерального государственного лесного надзора. Качество и сроки лесозащитных мероприятий оцениваются также при проверках переданных полномочий уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области лесных отношений.

### 2.7.1. КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ЛЕСОПАТОЛОГИЧЕСКИХ ОБСЛЕДОВАНИЙ

Параметры качества лесопатологических обследований наиболее полно представлены в Руководстве по лесопатологическим обследованиям [11]. В этом документе определены характеристики, отражающие качество конкретных элементов лесопатологических обследований. Порядок приемки работ приведен в разделе 5 [11, с. 8] – в нем указаны сроки приемки, характер процедур, состав проверяемых параметров и их нормативы, объем натурных проверок. В приложении 11 Руководства [11] приведена форма акта приемки работ по лесопатологическому обследованию. Акт подписывается членами комиссии, назначенной заказчиком и уполномоченным представителем исполнителя работ.

В случае если уполномоченным органом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципальным органом введен в действие собственный нормативный акт, определяющий нормативы и порядок проведения лесопатологических обследований на землях соответствующей категории, территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципалитета, контроль качества и приемка работ по лесопатологическому обследованию должны проводиться на основании собственного нормативного акта.

### 2.7.2. КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЛОКАЛИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ ОЧАГОВ ВРЕДНЫХ ОРГАНИЗМОВ

Конкретные параметры качества мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, финансируемых из средств федерального бюджета, определяются документом «Обоснование проведения мер по локализации и ликвидации очагов вредных организмов». Порядок подготовки этого документа и особенности осуществления мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов рассмотрены в разделе 2.6.

\* После вступления в силу изменений Лесного кодекса РФ, в соответствии с ФЗ от 12.03.2014 № 27 о праве государственных и муниципальных органов осуществлять мероприятия по защите леса через подведомственные учреждения, ситуация может измениться.

Порядок приемки работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, включающий оценку их качества и своевременность проведения, приведен в разделе 5 Руководства по локализации и ликвидации очагов [7]. Наиболее существенными особенностями состава действий по оценке качества и приемке этих работ являются их форма (комиссия) и обязательные учеты численности вредителей на обработанных участках. Комиссия, в соответствии с Обоснованием, проводит учеты численности вредителей и оформляет по каждому пункту учета карточку учета вредителей. Комиссия осуществляет текущий расчет средней численности вредителя и ее ошибки по каждому обработанному участку. Если ошибка средней численности составляет более  $\pm 10\%$ , комиссия проводит дополнительные учеты для снижения ошибки.

Комиссия устанавливает следующие основные параметры проведенных мероприятий:

- ✓ площадь обработки (внесения препарата);
- ✓ период (сроки) обработки;
- ✓ фаза развития вредителя в период обработки;
- ✓ использованный при обработке препарат;
- ✓ численность вредителя до обработки (результаты контрольных учетов из Ведомости учетов численности вредителей леса на участках, намеченных для проведения мер по локализации и ликвидации, – приложение к акту проведения контрольного лесопатологического обследования насаждений в очагах вредных организмов);
- ✓ численность вредителя после обработки;
- ✓ техническая эффективность;
- ✓ повреждение насаждений на обработанных участках.

Работа комиссии завершается подписанием акта проведения учетов технической эффективности мер по локализации и ликвидации очагов вредных организмов. Форма акта приведена в приложении 10 Руководства по локализации и ликвидации очагов [7]. Форма акта содержит в качестве обязательного приложения ведомость учетов эффективности мер по локализации и ликвидации очагов.

Ведомость составляется путем суммирования данных учетов численности по каждому обработанному участку из соответствующих карто-

чек учета вредителей, оформленных при контрольных учетах вредителей и учетах технической эффективности. По каждому участку, в соответствии с пунктами 116 или 119 Руководства по локализации и ликвидации очагов [7], в зависимости от метода учета, рассчитывается техническая эффективность, которая отражается в ведомости. В итоговой строке ведомости записывают среднюю эффективность мероприятий, которая рассчитывается как среднее арифметическое значений эффективности каждого обработанного участка.

Эффективность мер с применением химических препаратов должна составлять не ниже 90 %, а биологических – 75 % [7, с. 9]. Если установленная средняя техническая эффективность по всем обработанным участкам выше приведенных пороговых значений, работы по локализации и ликвидации вредителей леса признаются удовлетворительными. Подписанный членами комиссии акт проведения учетов технической эффективности может быть использован в качестве основания для приемки работ по соответствующему государственному (муниципальному) контракту.

### 2.7.3. КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА САНИТАРНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В лесном законодательстве показатели качества санитарно-оздоровительных мероприятий в специальном документе или разделе нормативно-правового акта не определены. В Руководстве по санитарно-оздоровительным мероприятиям есть раздел 3.7 «Приемка работ» [25], в котором указано, что приемка работ осуществляется в течение 5 дней после санитарно-оздоровительного мероприятия и основанием для приемки является акт приемки, оформленный согласно приложению 10 этого документа; работы считаются выполненными при соблюдении требований Руководства [25] и других нормативных документов, утвержденных в установленном законом порядке.

Для процедур приемки работ по санитарно-оздоровительным мероприятиям установлена форма акта [25], которая включает 2 варианта: для сплошной санитарной рубки и для выборочной санитарной рубки. Этой формой предусмотрены следующие показатели качества мероприятий:

Сплошная рубка	Выборочная рубка
Отграничение и оформление в натуре площади лесосеки, пробной площади	Оставлено незаклейменных деревьев, подлежащих рубке ____ шт., ____% количества деревьев, оставшихся на участке
Наличие недоруба, м <sup>3</sup> /га	Оставлено клейменных деревьев, намеченных в рубку ____ шт., ____% количества деревьев, подлежащих рубке
Уничтожение подроста и молодняка из-за несоблюдения установленного порядка разработки лесосек; повреждение или уничтожение лесных культур на площади	Количество поврежденных при проведении рубки деревьев от общего количества оставленных на выращивание ____%
Рубка или повреждение деревьев за пределами лесосеки, в том числе на 50-метровых полосах, смежных с лесосеками, м	Количество деревьев, поврежденных до степени прекращения роста (уничтоженных), от общего количества поврежденных ____%
Уничтожение или повреждение граничных, квартальных, лесосечных столбов и других знаков	Отклонение параметров элементов технологической сети участка от проектных
Сдирание или уничтожение верхнего плодородного слоя почвы при заготовке и трелевке древесины на площади, м <sup>2</sup>	Отклонение интенсивности рубки составляет ____%
Наличие не вывезенной и не защищенной от вредителей и болезней в предусмотренные сроки древесины, м <sup>3</sup>	Фактическая полнота насаждения после рубки составляет ____
Качество очистки лесосек от порубочных остатков, захламливание просек и прилегающих к лесосеке полос шириной 50 м	Очистка мест рубок и высота пней
Наличие пней выше нормы	Повреждение почвы с образованием колеи (глубиной более 3 см и изменением микрорельефа)
Другие установленные нарушения	Отграничение и оформление площади в натуре (столбы и надписи соответствуют установленным требованиям или нет)
Обработка пней фунгицидами и другие меры защиты	Наличие не вывезенной и не защищенной от вредителей и болезней в установленные сроки древесины

Специальный порядок проведения проверки качества санитарно-оздоровительных мероприятий в правовых актах не установлен, однако нормативы по большинству приведенных показателей качества определены.

Нормативы лесосеки и пробной площади, а также запрет на оставление недорубов и уничтожение подроста установлены в Правилах заготовки древесины [31, с. 5, 6]. По отдельным показателям нормативы приведены в методических рекомендациях по проведению государственной инвентаризации лесов [20, с. 153]. Например, для «рубки или повреждения деревьев за пределами лесосеки, в том числе на 50-метровых полосах, смежных с лесосеками» или для «повреждения почвы с образованием колеи (глубиной более 3 см и изменением микрорельефа)».

Все приведенные показатели качества санитарно-оздоровительных мероприятий, по кото-

рым установлены нормативы, могут корректно применяться при приемке работ по санитарно-оздоровительным мероприятиям только в том случае, если они определены в соответствующих государственных (муниципальных) контрактах. Несмотря на то что нормативы установлены и в Правилах санитарной безопасности [12], и в Правилах заготовки древесины [31] для всех участников лесных отношений, применимость их в оценке санитарно-оздоровительных мероприятий может быть оспорена. Так, например, очевидный для каждого специалиста запрет «Уничтожение подроста и молодняка... повреждение или уничтожение лесных культур» прямо в Правилах санитарной безопасности не установлен [9]. Соответственно, обоснованность распространения этой нормы Правил заготовки древесины на осуществление рубки погибших и поврежденных насаждений не очевидна с формальных позиций.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Определите характер изменений площади усыхания (гибели) лесов России во времени.
2. Расположите в правильном порядке по степени влияния основные причины повреждения и гибели лесов, расположенных на землях лесного фонда.
3. В течение какого периода после низового пожара происходит усыхание лесов на пожарищах?
4. Расположите в правильном порядке по степени влияния на леса явления аномальной погоды.
5. Назовите два наиболее опасных для леса в первом десятилетии XXI в. видов насекомых.
6. Назовите вид агрессивного переселенца, способного заселять вполне здоровые деревья.
7. Назовите новые тенденции в видовом разнообразии болезней леса.
8. Назовите порядок сумм вероятного ущерба по России от повреждения и гибели лесов на среднесрочную перспективу (до 2020 г.).
9. Назовите индикатор, по которому в государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы установлены показатели для субъектов Российской Федерации.
10. Назовите основные статьи Лесного кодекса РФ, регулирующие защиту лесов.
11. Назовите, каким актом определено понятие «вредный организм».
12. Раскройте понятие «санитарная безопасность в лесах».
13. Раскройте понятие «санитарное состояние леса».
14. В каком нормативном документе установлены «категории состояния деревьев»? Перечислите их.
15. Какие деревья составляют «текущий отпад»?
16. Раскройте понятие «лесопатологическое состояние леса».
17. Дайте определение очага вредных организмов.
18. Назовите статью Лесного кодекса РФ, устанавливающую документ лесного планирования основанием для санитарно-оздоровительных мероприятий.
19. Назовите направления планирования защиты лесов, определенные типовой формой лесного плана субъекта Российской Федерации.
20. Оцените обоснованность планирования санитарно-оздоровительных мероприятий на срок действия лесохозяйственного регламента.
21. Назовите мероприятия по обеспечению санитарной безопасности, обязательные, в соответствии с типовой формой лесохозяйственного регламента, для планирования на участках, не переданных в пользование.
22. Сколько таблиц по защите лесов предусмотрено установленным составом проекта освоения лесов?
23. Оцените обоснованность планирования мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей леса в проекте освоения лесов.
24. Назовите и опишите категории состояния деревьев.
25. Назовите документ, в котором определены категории состояния деревьев и конкретное место в этом документе.
26. Назовите методы лесопатологической таксации.
27. Назовите условия, при которых применяется метод сплошного перече́та.
28. Назовите основные параметры ленточной пробной площади.
29. Назовите нормативный документ, определяющий минимальное количество реласкопических площадок, закладываемых на лесном участке.
30. Назовите рекомендуемые случаи применения глазомерной лесопатологической таксации.

31. Назовите профессиональный принцип, снижающий риск ошибки при диагностике состояния древостоя.
32. В результате использования какого метода лесопатологического обследования появляется информация о площади очагов и активности болезней леса и стволовых вредителей?
33. Приведите определение очага хвое- и листогрызущих насекомых, данное в Руководстве по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.
34. Изложите описание границ очага филлофагов, приведенное в Руководстве по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.
35. Назовите документы, направляемые в уполномоченный федеральный орган для обоснования мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредителей леса.
36. Назовите и изложите пункт Руководства по лесопатологическому мониторингу, в котором определено, что результаты ЛПМ должны направляться в лесничества. Назовите определенный срок такого отправления и альтернативные способы доведения информации.
37. Назовите нормативно-правовой акт, определяющий порядок опубликования результатов ЛПМ в интернете.
38. Назовите установленные нормы лесного законодательства по планированию лесозащитных мероприятий.
39. Назовите нормативно-правовой акт, устанавливающий нормативы планирования лесопатологических обследований.
40. Назовите состав административных правонарушений для лиц, осуществляющих лесопатологические обследования.
41. Назовите административное действие, осуществляемое должностным лицом в связи с лесопатологическим обследованием.
42. Назовите должностное лицо, утверждающее План мероприятий по локализации и ликвидации очагов по субъекту Российской Федерации.
43. Назовите условие, которое должно быть соблюдено при издании приказа о комиссии по проведению контрольных лесопатологических обследований.
44. Назовите условие, при котором назначаются сплошные санитарные рубки.
45. Назовите одну из наиболее распространенных ошибок при определении вида санитарной рубки.
46. Назовите норму планирования санитарно-оздоровительных мероприятий, установленную в Правилах санитарной безопасности 2007 г., но отсутствующую в Правилах 2013 г.

## ДЕЛОВАЯ ИГРА

### «ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЛИЦ, ИСПОЛЬЗУЮЩИХ ЛЕСА, ПО ЗАЩИТЕ ЛЕСОВ»

#### Цели деловой игры:

1. Закрепление знаний и компетенций, полученных в ходе обучения по программе: «Управление и правоприменение в сфере защиты лесов».
2. Приобретение навыков ведения деловых переговоров и организации санитарно-оздоровительных мероприятий на лесном участке, переданном в аренду.

#### Состав участников:

Представители органа государственной власти субъекта Российской Федерации (лесничий).

*Представители лица или индивидуального предпринимателя, арендующего лесной участок (арендатор).*

*Ведущие деловой игры.*

**Вариант ситуации:**

*Предполагается, что некоторое время назад на лесном участке, переданном в аренду, произошло повреждение леса ветровалом. Проект освоения лесов прошел государственную экспертизу и утвержден в установленном порядке.*

*Необходимо получить основания для проведения санитарной рубки.*

**Подготовка к деловой игре:**

За 2–3 дня до проведения деловой игры ведущие распределяют роли между участниками.

Каждый участник деловой игры получает материалы, содержащие:

- описание роли и места участника в игре;
- пакет законодательных, нормативных и информационных материалов (договор аренды с приложениями: схема расположения, площади и границы лесного участка, проект освоения лесов).

Всем участникам необходимо изучить нормативные правовые акты, регламентирующие арендные отношения:

- ✓ Лесной кодекс РФ;
- ✓ Гражданский кодекс РФ;
- ✓ Правила санитарной безопасности в лесах (утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.06.2007 г. № 414);
- ✓ Приложение 3 к Приказу Рослесхоза № 523 от 27.12.2007 Руководство по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований
- ✓ Приложение 2 к Приказу Рослесхоза № 523 от 27.12.2007 Руководство по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий.

*В процессе подготовки к деловой игре каждая сторона (государство и бизнес) определяет порядок своих действий по обеспечению планирования, организации и осуществлению санитарно-оздоровительных мероприятий, соблюдая законодательство и интересы сторон.*

**Сценарий проведения деловой игры.**

За столом переговоров присутствуют две стороны: представители государства – органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и представители лесного бизнеса – арендаторы лесного участка.

**Действие 1**

Расположение участников: Лесничий – за столом, Арендатор – напротив.

Действия:

Арендатор передает лесничему листок сигнализации со словами:

– У нас на выделе (в квартале) что-то лес сохнет, на днях увидели, а в проекте освоения лесов этот участок здоровый был (или нечто подобное).

– Вот оформили листок сигнализации по форме приложения 1 Руководства по лесопатологическим обследованиям (должны сообщить в течение 5 дней с момента обнаружения).

Лесничий принимает листок и должен сделать запись в журнале учета листков сигнализации по форме приложения 2 Руководства по лесопатологическим обследованиям. Он сообщает Арендатору дату, когда тот сможет проверить поступивший сигнал (должен проверить в течение 30 дней).

**Действие 2**

Расположение участников: Лесничий – в лесу. Арендатор показывает, что увидел.

Действия:

Лесничий проводит осмотр участка и делает необходимые записи.

### **Действие 3**

Расположение участников: Лесничий за столом.

Действия:

Лесничий составляет план лесопатологического обследования по форме приложения

3 Руководства по лесопатологическим обследованиям.

### **Действие 4**

Расположение участников: Лесничий за столом.

Действия:

Лесничий составляет аукционную документацию на проведение лесопатологического обследования с учетом требований, изложенных в пункте 23 Руководства по лесопатологическим обследованиям. Приходит Арендатор и интересуется:

– Когда будет обследование, древесина-то портится.

Лесничий:

– Вот по плану закупок разместим запрос котировок, недели через три подпишем государственный контракт, а потом сделаем недели за две.

Арендатор:

– А можем мы сами провести обследование или нанять лесопатолога, чтобы побыстрее?

Лесничий (правильный ответ):

– Да, можете, приносите результаты по форме приложений 4 и 6 Руководства и мы сможем на основании пункта 30 Правил санитарной безопасности в лесах в установленном порядке запланировать необходимые мероприятия. Одновременно с этим Вы должны внести изменения в проект освоения лесов и подать его на государственную экспертизу в установленном порядке. Либо ждите, когда мы по государственному контракту проведем обследование и сможем в установленном порядке запланировать необходимые мероприятия. Когда Вы получите подписанный План-корректировку и материалы обследования, сможете начать одновременно вносить изменения в проект освоения лесов и проводить необходимое мероприятие с минимальными нарушениями. Что Вы решили? Ждете нас или сами будете обследовать?

Арендатор:

– Нам нужно быстрее, будем сами обследовать.

Лесничий (правильный ответ):

– Только учтите, нам все равно придется в соответствии с пунктом 92 Руководства принимать Вашу работу и составлять акт приемки работ по лесопатологическому обследованию.

Арендатор:

– А на каком основании? Пункт 92 Руководства к нашей работе прямого отношения не имеет. Обследование будет проводить наш штатный сотрудник, да и не обязаны мы следовать Руководству, как впрочем, и Вы, оно же не зарегистрировано Минюстом! Кстати, а на каком основании вы вообще этим документом пользуетесь, ведь Ваше казенное учреждение подчиняется областной администрации, а не Рослесхозу?

Лесничий (правильный ответ):

– Да, правильно, наш учредитель – субъект Российской Федерации и мы не обязаны следовать нормам Руководства, однако мы его используем в добровольном порядке в части, не противоречащей нормам российского законодательства, в соответствии с приказом нашего руководителя в правительстве области.

Арендатор:

– Хорошо, это решение Вашего руководства, а почему мы должны этому следовать? Ведь если следовать букве закона, то, когда мы проводим это обследование собственными силами, без договора, Вы не обязаны принимать нашу работу и составлять этот акт приемки?

Лесничий (правильный ответ):

– Да, в этом случае мы не обязаны принимать вашу работу, однако в случае несоответствия документов по результатам обследования установленным требованиям у нас не будет

основания включить назначенное Вами мероприятие в План-корректировку и вы не сможете получить положительный результат государственной экспертизы измененного проекта освоения лесов.

Арендатор:

– Хорошо, ситуация понятна, у Вас есть приказ и Вы обязаны его исполнять, а в каком документе изложены основания для внесения изменений в проект освоения лесов? Пункт 33 Состав проекта освоения лесов и порядка его разработки (утвержден приказом Рослесхоза от 29.02.2012 № 69) гласит «Внесение изменений в проект освоения лесов допускается при изменении лесохозяйственного регламента лесничества, лесопарка или условий договора аренды. Изменения лесохозяйственного регламента в соответствии с частью 1 пункта 15 Состав лесохозяйственного регламента, порядка его разработки... возможны при изменении структуры и состояния лесов, выявленного в процессе проведения специальных обследований. Но это длинная история. Вносить изменения в договор аренды можно только в случаях чрезвычайных ситуаций (см. пункт 16 типового договора аренды), а это не наш случай. То есть легальных оснований внести изменения в адекватные сроки в проект освоения лесов нет! В то же время пункт 4 Правил санитарной безопасности однозначно устанавливает, что «на лесных участках, предоставленных в аренду, санитарно-оздоровительные мероприятия осуществляются арендаторами этих участков на основании проекта освоения лесов». Как это соотносится с Вашим предложением по Плану-корректировке на основании пункта 30 этих же Правил?

Лесничий (правильный ответ):

– Пункт 30 Правил санитарной безопасности гласит, что при выявлении лесов, требующих проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, которые не предусмотрены лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка, а также проектом освоения лесов, указанные мероприятия планируются на основании материалов лесопатологического обследования, т. е. этой нормой нам разрешено планировать такие мероприятия, а у Вас возникает правовая коллизия, так как легально запланированное мероприятие Вы без нарушения пункта 4 Правил санитарной безопасности осуществить не можете. Вернее, можете, если внесете изменения в проект освоения лесов.

Арендатор:

– Итак, попробуем подвести итоги. В приемлемые сроки мы можем провести необходимые мероприятия, только дождавшись Вашего обследования, либо если сдадим Вам проведенное собственными силами обследование, что позволит Вам подготовить План-корректировку в установленном порядке, а мы на основании этого документа вносим изменения в проект освоения лесов и одновременно сможем начать рубить! То есть мы составляем по установленной форме лесную декларацию и направляем ее Вам, а Вы не сможете ее «принять», так как она не будет соответствовать Проекту освоения лесов? Это несоответствие станет основанием внеплановой проверки исполнения нами лесного законодательства. Вы придете нас проверять и обнаружите, что мы нарушаем пункт 4 Правил санитарной безопасности, опираясь на документ, подписанный Вами (имеется в виду План-корректировка).

Лесничий (правильный ответ):

– Да, именно так, но только в том случае, если Вы к моменту вручения мне декларации не пройдете государственную экспертизу обновленного проекта освоения лесов.

### **Действие 5**

Расположение участников: Арендатор в лесу и в своем офисе.

Действия:

*Арендатор проводит лесопатологическое обследование методом выборочной лесопатологической таксации и оформляет пакет материалов по лесопатологическому обследованию в соответствии с формами приложений 4 и 6 Руководства.*

### **Действие 6**

Расположение участников: Лесничий за столом.

Действия:

*Арендатор приносит лесничему пакет материалов по лесопатологическому обследованию, оформленный в строгом соответствии с формами приложений 4 и 6 Руководства.*

**Лесничий:**

- ✓ принимает документы и, в соответствии с пунктом 92 Руководства, составляет акт приемки работ по лесопатологическому обследованию;
- ✓ принимает административное решение по виду и объему санитарно-оздоровительного мероприятия;
- ✓ составляет План-корректировку и другие необходимые документы с включением санитарно-оздоровительного мероприятия, рекомендованного лесопатологическим обследованием.
- ✓ составляет документы по учету очагов вредителей леса;
- ✓ передает Арендатору оформленный в установленном порядке План-корректировку с необходимыми приложениями.

#### **Действие 7**

*Арендатор приносит Лесничему отчет о проведении санитарно-оздоровительного мероприятия по установленной форме.*

*Лесничий оформляет необходимые документы для внесения изменений в государственный лесной реестр в связи с проведением санитарно-оздоровительного мероприятия.*

*По ходу игры допускается подача реплик ведущими и участниками в целях активизации игры и придания ей нужного направления.*

**Итогом деловой игры является подписание Плана-корректировки с включением санитарно-оздоровительного мероприятия, рекомендованного лесопатологическим обследованием.**

#### **Задачи участников согласно распределенным ролям.**

*Для представителей органа государственной власти субъекта Российской Федерации:*

- ❖ Вы являетесь представителем органа государственной власти субъекта Российской Федерации и уполномочены запланировать санитарно-оздоровительные мероприятия на участке, переданном в аренду.
- ❖ Вы владеете необходимой информацией об этом участке и нормативными документами, регламентирующими защиту лесов.
- ❖ Вы владеете законодательной и нормативной базой, касающейся процедур предоставления и приемки работ по лесопатологическому обследованию.
- ❖ Вам предстоит принять решение по каждому поврежденному участку с учетом действующих законодательных и нормативных актов, собственного опыта, а также комментариев организаторов игры.
- ❖ Вам предстоит аргументированно доказывать свою точку зрения по спорным пунктам возможных и назначаемых санитарно-оздоровительных мероприятий.

*Для арендатора лесного участка:*

- ❖ Вы являетесь представителем предпринимателя, который заинтересован провести необходимые санитарно-оздоровительные мероприятия в минимальные сроки.
- ❖ Вы владеете законодательной и нормативной базой, касающейся лесопатологических обследований и санитарно-оздоровительных мероприятий.
- ❖ Вам предстоит принять решение по каждому поврежденному и обследованному лесному участку с учетом действующих законодательных и нормативных актов, собственного опыта, а также комментариев организаторов игры.
- ❖ Вам предстоит аргументированно доказывать свою точку зрения по спорным пунктам возможных и назначаемых санитарно-оздоровительных мероприятий.

#### **Рекомендации участникам игры**

При проведении лесопатологического обследования составлении плана-корректировки должны быть отражены следующие моменты:

- ✓ санитарное состояние поврежденного лесного участка;
- ✓ наличие признаков, позволяющих отнести лесной участок к очагу вредителей или болезней леса;
- ✓ обязательства сторон по перечню проводимых мероприятий;
- ✓ показатели оценки качества работ по лесопатологическим обследованиям и санитарно-оздоровительным мероприятиям;
- ✓ порядок сдачи и приёмки работ по лесопатологическим обследованиям и санитарно-оздоровительным мероприятиям;
- ✓ исчерпывающий перечень существенных нарушений договоров аренды в части обеспечения санитарной безопасности с количественными и качественными характеристиками, при наличии которых суд расторгнет договор аренды лесного участка (раздел «Основания расторжения и изменения договора аренды»).

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Обзор* санитарного состояния лесов России за 2013 г.
2. *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318.
3. *О ставках* платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности. Приложение 1 Постановления Правительства РФ от 22.05.2007 № 310.
4. *Рубцов, В. В.* Влияние насекомых-филлофагов на фракционную структуру деревьев / В. В. Рубцов, И. А. Уткина, – С. 12 (<http://spbftu.ru/UserFiles/Image/kataev/Rubtsov.pdf>).
5. *Белов, А. Н.* Динамика раннего прироста деревьев дуба в нагорных дубравах / А. Н. Белов. – С. 2 (<http://old.vniilm.ru/ru/public/state>).
6. *Павлов, И. Н.* Формирование годичных колец у основных хвойных лесобразующих пород Сибири после дефолиации кроны *Dendrolimus superans sibiricus* Tschetv / И. Н. Павлов, А. А. Ареев, О. А. Барабанова ([http://forest-culture.narod.ru/Issled\\_gr/Stat/Dendro/form\\_god\\_kolec.html](http://forest-culture.narod.ru/Issled_gr/Stat/Dendro/form_god_kolec.html)). стр. 170.
7. *Руководство* по локализации и ликвидации очагов вредных организмов. Приложение 4 к приказу Рослесхоза от 27.12.2007 № 523.
8. *Об утверждении* Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р.
9. *Об утверждении* Правил санитарной безопасности в лесах. Приказ Минприроды России от 24.12.2013 № 613
10. *Об утверждении* методических документов. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29.12.2007 № 523.
11. *Руководство* по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований. Приложение 3 к Приказу Рослесхоза № 523 от 27.12.2007.
12. *Об утверждении* Правил санитарной безопасности в лесах. Постановление Правительства РФ от 29.06.2007 № 414.
13. *Об утверждении* Составы проекта освоения лесов и порядка его разработки. Приказ Рослесхоза от 29.02.2012 № 69.
14. *Приложение 1.* Руководство по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29.12.2007 № 523.
15. *Об утверждении* Порядка организации и осуществления лесопатологического мониторинга. Приказ МПР России от 09.07.2007 № 174 (Зарегистрировано в Минюсте России 23.07.2007 N 9880)

16. *Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и достижения целевых прогнозных показателей* Приказ МПР России от 11.04.2007 № 87.
17. *Правилах расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.* Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2006 № 837.
18. *Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей.* Приказ Рослесхоза от 16.04.2012 № 141 (Зарегистрировано в Минюсте России 25.05.2012 № 24317).
19. *Об утверждении перечня, форм и порядка подготовки документов, на основании которых осуществляется внесение документированной информации в государственный лесной реестр и ее изменение.* Приказ Минприроды России от 11.11.2013 № 496.
20. *Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов.* Приказ Рослесхоза от 10.11.2011 № 472.
21. *Об утверждении формы отчета об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.* Приказ Рослесхоза от 27.06.2011 № 245 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.10.2011 № 22002).
22. *Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки.* Приказ Рослесхоза от 05.10.2011 № 423.
23. *Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений.* Приказ Рослесхоза от 04.04.2012 № 126.
24. *Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки.* Приказ Рослесхоза от 29.02.2012 № 69.
25. *Руководство по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий.* Приложение №2 к Приказу Рослесхоза от 27.12.2007 № 523.
26. *Об утверждении Лесоустроительной инструкции.* Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 12.12.2011 N 516.
27. *Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра.* Приказ Рослесхоза от 30.05.2011 № 194
28. *Методы лесопатологического мониторинга» – Т. III // Вредители и болезни в лесах России : справоч. – М. : ВНИИЛМ, 2004.*
29. *Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра.* Приказ Рослесхоза от 15.02.2012 № 54.
30. *Об утверждении Санитарных правил в лесах Российской Федерации.* Приказ от 15.01.1998 № 10.
31. *Об утверждении Правил заготовки древесины.* Приказ Рослесхоза от 01.08.2011 № 337.

## МОДУЛЬ 3.

# УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

### 3.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОТ ПОЖАРОВ

Охрана лесов от пожаров – это комплексная системная задача, представляющая совокупность взаимоувязанных мероприятий разных органов государственных власти, организаций и общества в целом, а также каждого гражданина в отдельности.

Леса подлежат охране от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов (статья 51 Лесного кодекса РФ). Охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных статьями 81–84 Лесного кодекса РФ и другими федеральными законами. В статье 52 Лесного кодекса РФ об охране лесов от пожаров сказано, что:

1. Охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах.

2. Тушение пожаров в лесах, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий (лесных пожаров), осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом, Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

3. Тушение пожаров в лесах, расположенных на землях, не указанных в части 2 настоящей статьи, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техно-

генного характера» и Федеральным законом «О пожарной безопасности».

Основным документом в области пожарной безопасности в лесах являются Правила пожарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 417, которые устанавливают единые требования:

- ❖ к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов;
  - ❖ к обеспечению пожарной безопасности в лесах при использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов;
  - ❖ при осуществлении иной деятельности в лесах;
  - ❖ при пребывании граждан в лесах.
- В Правилах (пункт 3) указаны следующие меры пожарной безопасности в лесах:
- ❖ предупреждение лесных пожаров;
  - ❖ мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;
  - ❖ разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров;
  - ❖ иные меры пожарной безопасности в лесах.

Правила являются обязательными для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами и гражданами.

Правила пожарной безопасности в лесах определяют общие требования к пожарной безопасности в лесах и меры по предотвращению лесных пожаров в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов, в том числе:

- ✓ при проведении рубок лесных насаждений, переработке лесных ресурсов, заготовке живицы;
- ✓ при осуществлении рекреационной деятельности;
- ✓ при размещении и эксплуатации железных и автомобильных дорог;
- ✓ при добыче торфа;
- ✓ при выполнении работ по геологическому изучению недр и разработке месторождений

полезных ископаемых, при строительстве, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов;

✓ требования к пребыванию граждан в лесах.

Меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом лесничества, лесопарка и проектом освоения лесов. Меры пожарной безопасности в лесах осуществляются:

❖ *органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления* – в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся соответственно в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований;

❖ *органами государственной власти субъектов Российской Федерации* – в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по охране которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ;

❖ *Федеральным агентством лесного хозяйства* – в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по охране которых не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ, а также в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

❖ *Министерством природных ресурсов и экологии РФ* – в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

❖ *федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны и безопасности*, – в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности.

Меры пожарной безопасности в лесах, предусмотренные подпунктом «а» пункта 3 Правил пожарной безопасности, на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или аренду, осуществляются лицами, использующими леса, на основании проекта освоения лесов.

Меры пожарной безопасности в лесах, указанные в пункте 3 Правил пожарной безопасности, осуществляются с учетом целевого назначения земель и целевого назначения лесов, показателей природной пожарной опасности лесов и показателей пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды. Классификация природной пожарной опасности лесов и Классификация пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды утверждены приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 05.07.2011 № 287.

Общие требования пожарной безопасности в лесах (пункт 8 Правил пожарной безопасности в лесах) запрещают в период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова:

❖ разводить костры в хвойных молодняках, на гарях, на участках поврежденного леса, торфяниках, в местах рубок (на лесосеках), не очищенных от порубочных остатков и заготовленной древесины, в местах с подсохшей травой, а также под кронами деревьев. В других местах разведение костров допускается на площадках, отделенных противопожарной минерализованной (т. е. очищенной до минерального слоя почвы) полосой шириной не менее 0,5 м. После завершения сжигания порубочных остатков или использования с иной целью костер должен быть тщательно засыпан землей или залит водой до полного прекращения тления;

❖ бросать горящие спички, окурки и горячую золу из курительных трубок, стекло (стеклянные бутылки, банки и др.);

❖ употреблять при охоте пыжи из горючих или тлеющих материалов;

❖ оставлять промасленные или пропитанные бензином, керосином или иными горючими веществами материалы (бумагу, ткань, паклю, вату и др.) в не предусмотренных специально для этого местах;

❖ заправлять горючим топливные баки двигателей внутреннего сгорания при работе двигателя, использовать машины с неисправной системой питания двигателя, а также курить или пользоваться открытым огнем вблизи машин, заправляемых горючим;

❖ выполнять работы с открытым огнем на торфяниках.

Кроме того, запрещается засорять леса бытовыми, строительными, промышленными и иными отходами и мусором, бесконтрольно сжигать мусор, вывозимый из населенных пунктов. Сжи-

гание мусора может проводиться вблизи леса только в специально отведенных местах и при условии, что в период пожароопасного сезона сжигание осуществляется только при отсутствии пожарной опасности в лесу по условиям погоды и под контролем ответственных лиц.

Юридические лица и граждане, осуществляющие использование лесов, обязаны перед началом пожароопасного сезона провести инструктаж сво-

их работников, а также участников массовых мероприятий, проводимых в лесах, о соблюдении требований Правил пожарной безопасности, а также способах тушения лесных пожаров.

Граждане при пребывании в лесах обязаны:

- ❖ соблюдать требования пожарной безопасности в лесах;
- ❖ при обнаружении лесных пожаров немедленно уведомлять о них органы государственной власти или органы местного самоуправления;
- ❖ при обнаружении лесного пожара принимать меры по его тушению своими силами до прибытия сил пожаротушения;
- ❖ оказывать содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления.

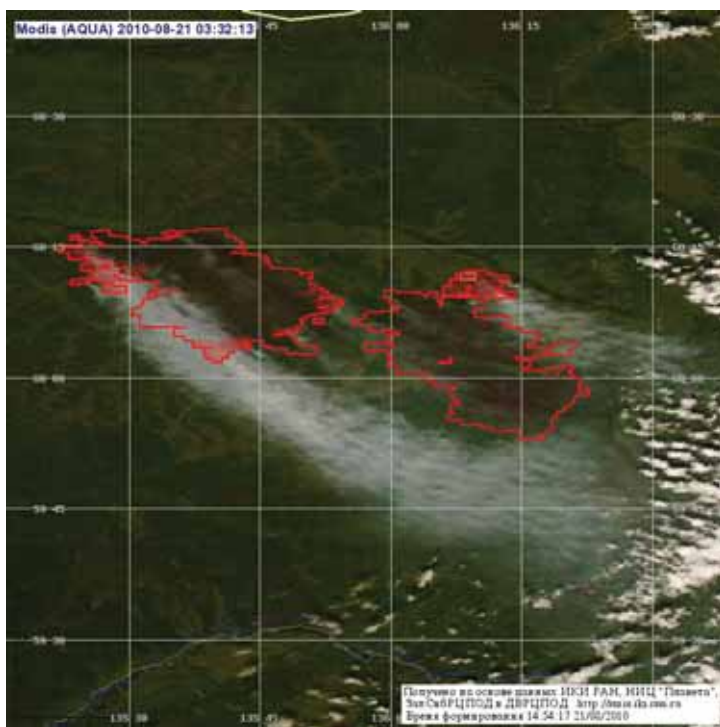


Рис. 3.1  
Крупные пожары в лесах Якутии в 2010 г.

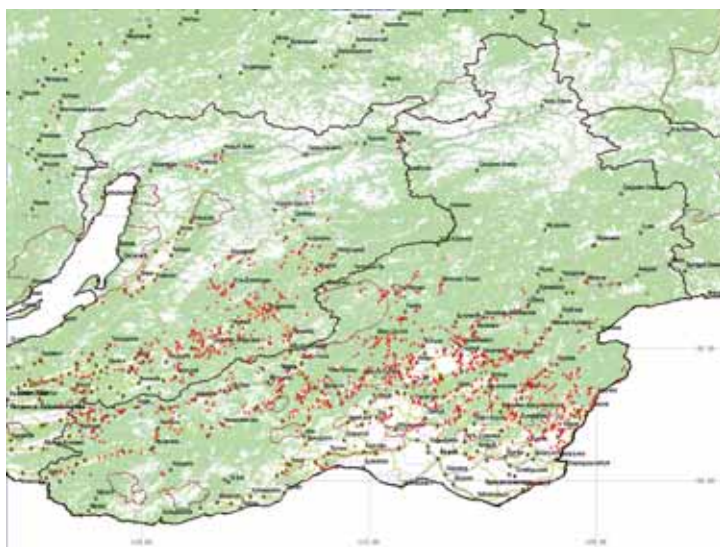


Рис. 3.2  
Термоточки в Забайкальском крае в весенний период

### 3.2. ОХРАНА ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ В ПРОГНОЗНЫХ ОЦЕНКАХ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Площадь земель лесного фонда Российской Федерации на 01.01.2013 г. составляет 1 146,1 млн га. На этой территории ежегодно, по данным государственного лесного реестра, возникает 20–30 тыс. лесных пожаров на площади около 2 млн га, а в особо горимые годы – до 3 млн га. Однако данные космического мониторинга показывают, что общая пройденная огнем площадь на землях лесного фонда и сопредельных территориях значительно больше и достигает 7–9 млн га. При этом на 44 % площади лесных земель, расположенных на труднодоступных и незаселенных территориях северных широт Урала, Сибири и Дальнего Востока, тушить лесные пожары невозможно по техническим и экономическим причинам. На этих территориях осуществляется только контроль распространения пожаров с помощью космических средств мониторинга (рис. 3.1). Такие же территории, отнесенные к девственным, где горимость лесов и процессы лесовосстановления веками регулирует сама природа, существуют в Канаде и США.

По мере увеличения концентрации населения на территории возрастает и количество лесных пожаров (рис. 3.2). По статистическим дан-

ным, 8 из 10 лесных пожаров возникают по вине человека (сельхозпалы, неосторожное обращение с огнем, непотушенные окурки сигарет). Ежегодно ущерб от лесных пожаров обходится бюджету Российской Федерации в сотни миллиардов рублей. Более того, лесные пожары наносят большой экологический и социальный ущерб.

Ежегодная потребность в ресурсах для осуществления эффективной охраны лесов от пожаров оценивается на уровне 60–100 тыс. чел. и до 30 тыс. единиц специальной техники. Годовая нормативная потребность авиационных работ составляет 80–100 тыс. лётных часов, а потребность в воздушных судах достигает 400 единиц. Однако содержать такую «армию» лесных пожарных, учитывая неравномерность горимости территории, нецелесообразно, более рационально использовать межрайонное и межрегиональное маневрирование.

В условиях высокой горимости лесов в некоторых регионах может ежедневно действовать более 100–150 лесных пожаров, часть которых ликвидируется (рис. 3.3). Однако лесопожарный мониторинг выявляет новые очаги возгорания, куда с ликвидированных пожаров оперативно направляют освободившихся людей и технику. Это требует концентрации значительных сил, организаторского искусства, больших финансовых затрат и умения заблаговременного планирования работ по тушению.

Недооценка проблемы лесных пожаров может привести к катастрофическим последствиям. Так, летом 2010 г. на территории 20 субъектов Российской Федерации (рис. 3.4), в основном расположенных в европейской части России, вводился режим чрезвычайной ситуации. В том же году в 55 субъектах Российской Федерации вводился особый противопожарный режим. В результате лесных пожаров погибли более 70 чел., пострадало от огня и было уничтожено около 180 населенных пунктов, сгорело более 3,5 тыс. домов. Прямые затраты на тушение

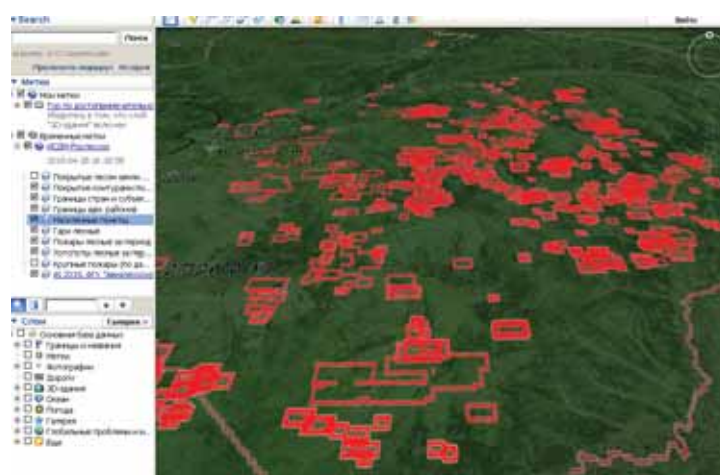


Рис. 3.3  
Чрезвычайная ситуация с лесными пожарами в Амурской обл., апрель 2015 г.

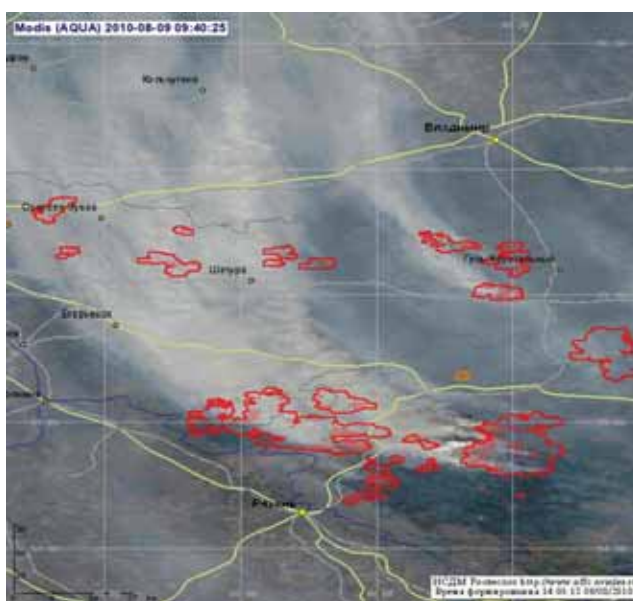
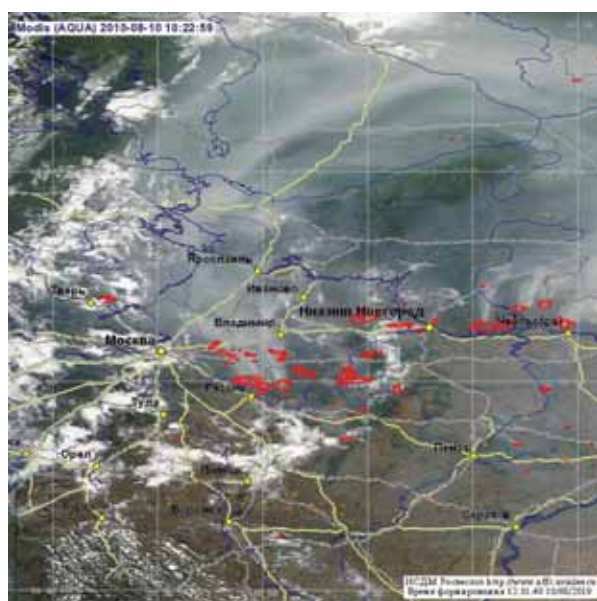


Рис. 3.4.  
Ситуация 2010 г. в Центральном федеральном округе

лесных пожаров только по двум ведомствам – МЧС России и Рослесхозу – оценивались экспертами в 23 млрд руб. Расходы федерального бюджета на преодоление возникшей чрезвычайной ситуации и ликвидацию последствий, вызванных лесными пожарами, составили около 70 млрд руб.

По официальным данным, в ситуации с лесными пожарами в последние годы (2008–2014 гг.) наблюдаются негативные тенденции. Так, доля числа крупных лесных пожаров, наиболее трудных и затратных в тушении, в среднем выросла с 4 до 8 %, т.е. в 2 раза (рис. 3.5а). А ежегодные площади, пройденные крупными лесными пожарами, увеличились в 1,5 раза и достигли 80 % общей площади, пройденной лесными пожарами (рис. 3.5б).

В некоторых случаях площади крупных лесных пожаров могут быть сопоставимы с территориями административных районов (при площади крупного пожара в 50 тыс. га периметр действующей кромки может достигать более 200 км).

Одна из особенностей пожароопасных периодов в России состоит в том, что относительно быстро может наступить момент, когда имеющихся сил и средств становится недостаточно даже с учетом межрегионального маневрирования. Именно поэтому российский подход предполагает создание системы охраны лесов от пожаров, направленной на раннее обнаружение и подавление очагов загораний, достижения максимальной концентрации противопожарных сил и средств на начальных стадиях тушения.

Организационные мероприятия в сфере охраны лесов от пожаров выполняются в четкой последовательности, которую можно представить в виде схемы (рис. 3.6):

❖ **Предупреждение лесных пожаров** – сокращение числа источников огня в лесу и вероятности загораний, а также последствий развития пожара путем проведения мер противопожарного обустройства, профилактических мероприятий и пропаганды среди населения, регулирования посещения гражданами лесов, регулирова-

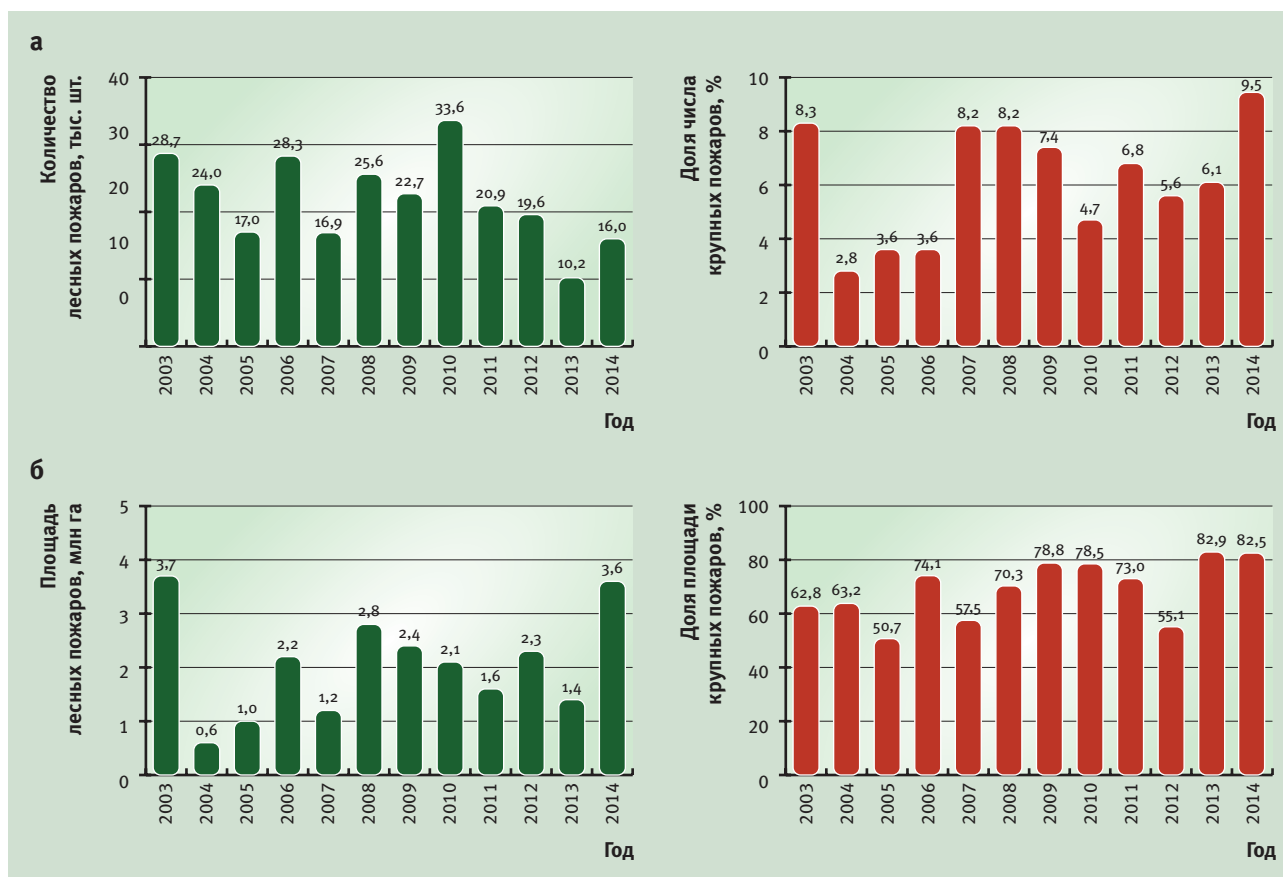


Рис. 3.5.

Динамика лесных пожаров (Н. А. Коршунов, М. А. Воронов, Е. А. Щетинский, 2014):

а) общего количества, в том числе доли крупных лесных пожаров;

б) общей площади, в том числе доли крупных лесных пожаров

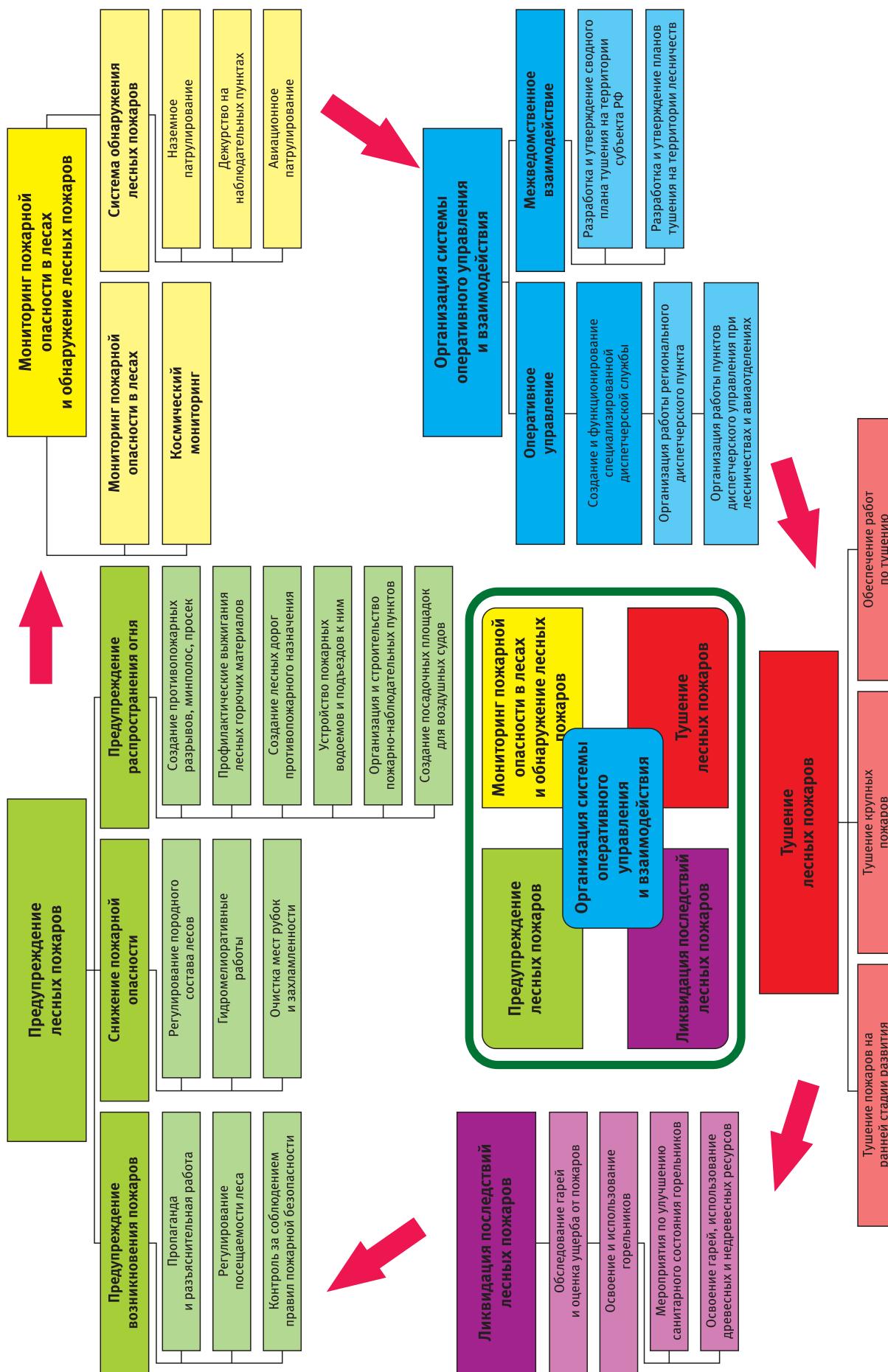


Рис. 3.6. Схема мероприятий по охране лесов от пожаров с учетом действующего законодательства

ния запасов горючих материалов на лесных участках, создание инфраструктуры (дорог, подъездов, источников забора воды и т.п.) в лесах для осуществления охраны и эффективного тушения пожаров.

❖ **Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров** – создание системы обнаружения и учета лесных пожаров на основе наземных, авиационных и космических средств, оценка и прогнозирование текущей пожарной ситуации.

❖ **Тушение лесных пожаров** – комплекс мер, направленный на своевременную ликвидацию лесных пожаров на малых площадях, организацию тушения крупных лесных пожаров и обеспечение работ по тушению (логистика).

❖ **Ликвидация последствий лесных пожаров** – мероприятия по улучшению санитарного состояния территорий, пройденных лесными пожарами, предупреждение возможного заселения поврежденных огнем насаждений вредителями и болезнями, предотвращение накопления лесных горючих материалов. По сути, данный вид мероприятий направлен на предупреждение лесных пожаров.

❖ **Организация системы оперативного управления и взаимодействия при осуществлении охраны лесов от пожаров** – функционирование диспетчерских служб, формирование планов тушения лесных пожаров, организация единого управления разными организациями, участвующими в охране лесов от пожаров.

Таким образом, последовательное выполнение мероприятий по охране лесов от пожаров представляет собой непрерывный цикл действий.

Каждый субъект Российской Федерации имеет специфические особенности развития пожарной опасности в лесах, которые обусловлены организацией региональных систем охраны лесов от пожаров, лесорастительными условиями, преобладающими группами типов леса, климатическими особенностями, рельефом – это и определяет особенности горимости, сроки и характер пожароопасных сезонов. Например, в таежных районах существуют 2 пика горимости: в мае и июле, причем летний пик наиболее сложный. В южных регионах России тоже 2 ярко выраженных пика горимости: наиболее сильный и сложный – весенний пик горимости (апрель–май), а слабовыраженный пик приходится на летне-осенний период (конец августа – сентябрь). В северных регионах, как правило, один пик горимости – обычно в июле.

Все ведомства и организации реализуют меры пожарной безопасности в лесах и организуют тушение лесных пожаров в соответствии с Лесным кодексом РФ.

Полномочия по тушению лесных пожаров возложены на субъекты Российской Федерации согласно Лесному кодексу РФ. Все земли лесного фонда находятся в федеральной собственности и разделены на территориальные единицы – лесничества.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) определяет общую политику в области пожарной безопасности в стране и отвечает за функционирование государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), в которую входят министерства и различные государственные организации.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) является частью системы РСЧС и несет ответственность за организацию и обеспечение проведения мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, связанных с пожарами на землях лесного фонда, а также с массовым распространением болезней и вредителей лесной растительности.

Структурное подразделение Минприроды России – Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) – определяет политику в области охраны лесов, контролирует исполнение переданных полномочий субъектами Российской Федерации. На исполнение лесных полномочий, в том числе по тушению лесных пожаров, регионам из федерального бюджета ежегодно выделяются целевые средства – субвенции (рис. 3.7).

Субъекты Российской Федерации организуют и содержат специализированные лесохозяйственные и лесопожарные учреждения (организации) или привлекают коммерческие организации в установленном законом порядке. Таким образом, тушением пожаров в лесах занимаются в основном государственные организации.

Организации по тушению лесных пожаров представлены двумя видами: лесопожарные центры, где преобладают наземные подразделения – пожарно-химические станции (ПХС), и базы авиационной охраны лесов (авиабазы), где преобладают авиационные подразделения (авиаотделения).

Тушение природных пожаров вне границ земель лесного фонда и на землях иных категорий,



Рис. 3.7.  
Организация охраны лесов от пожаров в России

включая земли поселений и городские территории, осуществляют подразделения противопожарной службы разных видов, находящиеся в ведении МЧС России. В сельской местности преобладают подразделения муниципальной и добровольной пожарной охраны. В случае возникновения чрезвычайных ситуаций, вызванных лесными пожарами, к тушению могут быть привлечены подразделения федерального резерва Рослесхоза и МЧС России.

Документы федерального уровня устанавливают основные принципы, на которых базируется система борьбы с пожарами в регионах, и процедуры взаимодействия между регионами и федеральным центром. Каждый субъект Российской Федерации должен ежегодно разрабатывать план борьбы с лесными пожарами (статья 53.3. Лесного кодекса РФ) (рис. 3.8).

Нашу страну отличают большие расстояния и огромные лесные пространства в сочетании с низкой заселенностью территорий и слаборазвитой инфраструктурой. *Географический фактор является доминирующим при построении российской системы охраны лесов от пожаров.* Поэтому в системе охраны представлено четкое разделение охраняемой территории на зоны мониторинга и районы применения сил и средств. Выделение районов применения сил и средств определяет тактику, стратегию и технологии тушения, организационную структуру террито-

рии, виды и типы команд тушения, порядок взаимодействия и руководства силами тушения.

Работы *в районах применения наземных сил и средств осуществляют подразделения пожарно-химических станций*, в состав которых входят подготовленные бригады, оснащенные вездеходной техникой, пожарными машинами, лесными пожарными тракторами, бульдозерами, пожарными катерами. Всего в Российской Федерации насчитывается около 1 600 пожарно-химических станций, в которых сосредоточено около 50 тыс. лесных пожарных, более 10 тыс. единиц пожарной техники.

Работы *в районах применения авиационных сил и средств в основном осуществляют подразделения авиаотделений*, где созданы команды парашютистов и десантников-пожарных, оснащенных средствами тушения, специальной техникой и оборудованием, авиационным транспортом. В 250 авиаотделениях сосредоточено более 5 тыс. авиационных пожарных, ежегодно привлекается до 300 воздушных судов коммерческих авиакомпаний. В 2012 г. налёт воздушных судов на охрану лесов от пожаров составил 46 тыс. летных часов.

*К зонам космического мониторинга относятся удаленные и труднодоступные территории.* Основным способом обнаружения лесных пожаров здесь являются данные информационной системы дистанционного мониторинга

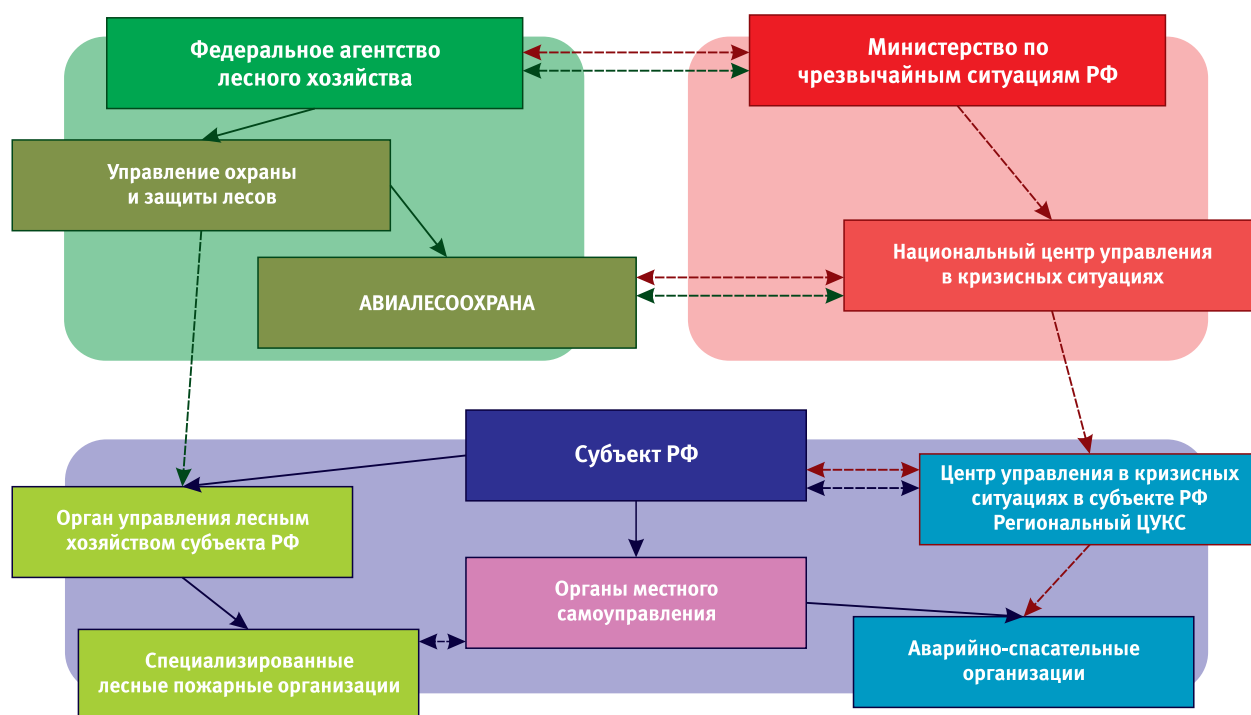


Рис. 3.8.  
Организация взаимодействия в области тушения лесных пожаров

ИСДМ-Рослесхоз (рис. 3.9). Функционирование ИСДМ-Рослесхоз обеспечивает федеральное учреждение ФБУ «Авиалесоохрана» (г. Пушкино, Московская обл.). В ИСДМ-Рослесхоз используют максимально возможное число доступных российских и зарубежных спутников. Система бесплатно обеспечивает регионы данными космического мониторинга лесных пожаров и пожарной опасности в виде рисунков и аналитических таблиц с периодичностью 2–4 ч.

Ежегодно перед началом пожароопасного сезона руководство лесничества обязано разработать план борьбы с лесными пожарами на случай высокой и чрезвычайной горимости. В плане учитывают подразделения муниципальной и добровольной пожарной охраны, силы и средства арендаторов земель лесного фонда, число волонтеров, разрабатываются процедуры взаимодействия с органами местного самоуправления.

На основании планов лесничеств в регионе утверждается Сводный план тушения лесных пожаров, который разрабатывается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378 «Об утверждении правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации». В план включают силы аварийно-спасательных формирований, дополнительные мобилизационные ресурсы, процедуры меж-

ведомственного взаимодействия и привлечения дополнительных ресурсов из других регионов (на основании двусторонних соглашений).

При наступлении в регионе чрезвычайной горимости лесов, на основании решений уполномоченного органа власти – комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС), осуществляется поэтапное введение в действие планов тушения.

Если привлеченных ресурсов, с учетом межрегионального маневрирования, недостаточно и объявлена чрезвычайная ситуация регионального уровня, то на основании запросов региона к тушению лесных пожаров могут быть привлечены федеральные аварийно-спасательные подразделения и авиация МЧС России, а также резерв авиационных пожарных Рослесхоза.

Сбор и представление информации Рослесхозу о пожароопасной ситуации в регионах осуществляются Федеральной диспетчерской службой (ФДС). ФБУ «Авиалесоохрана» отвечает за деятельность ФДС и взаимодействие с МЧС России, за готовность федерального резерва авиационных пожарных (более 700 десантников-пожарных) и организацию межрегионального маневрирования.

При наступлении чрезвычайной ситуации федерального уровня (затрагивает 2 субъекта Российской Федерации и более) общее управление осуществляет Национальный центр управ-

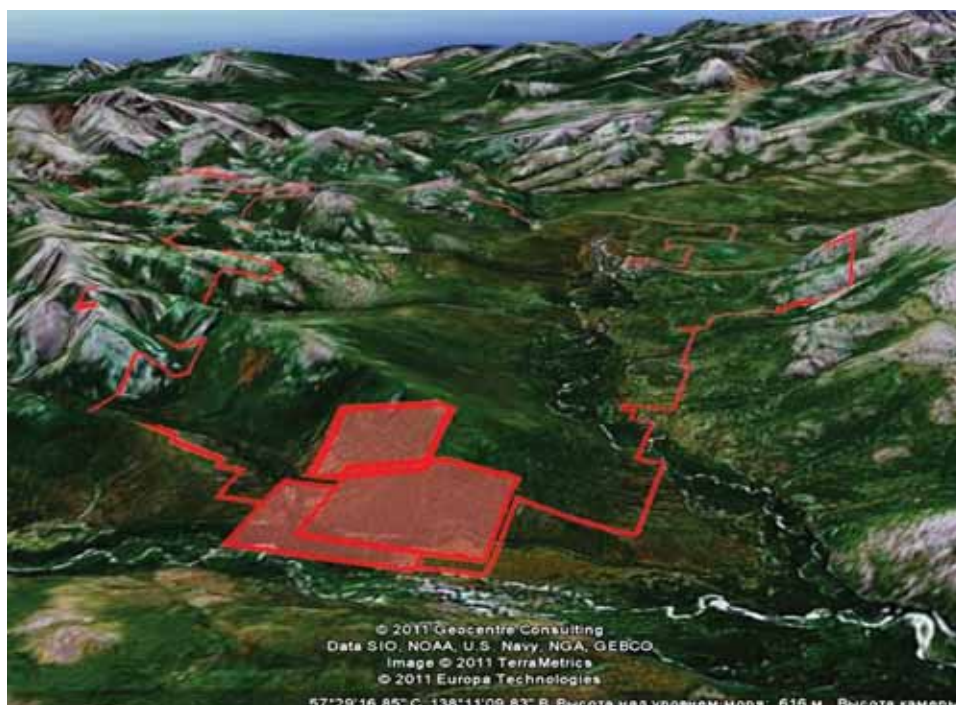


Рис. 3.9.  
Примеры информации, предоставляемой ИСДМ-Рослесхоз

ления в кризисных ситуациях (НЦУКС) МЧС России. В этом случае к тушению лесных пожаров могут быть привлечены все доступные ре-

сурсы, включая подразделения гражданской обороны и воинские соединения Министерства обороны РФ.

### 3.3.

## ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

### 3.3.1. ЛЕСНОЙ ПЛАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Полномочия по охране лесов от пожаров возложены на субъекты Российской Федерации. Основным документом для реализации лесной политики является лесной план субъекта Российской Федерации (статья 86 Лесного кодекса РФ). Типовая форма и состав лесного плана субъекта Российской Федерации, порядок его подготовки утверждены приказом Рослесхоза от 05.10.2011 № 423. В Типовой форме лесного плана вопросы охраны лесов от пожаров представлены:

✓ в пункте «г» раздела 1.2 «Социально-экономическая оценка использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории субъекта Российской Федерации за год, предшествующий году разработки лесного плана», где необходимо проанализировать мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов по лесничествам и лесопаркам, включая:

- запланированные и фактически выполненные объемы профилактических противопожарных мероприятий,
- количество и площадь лесных пожаров,
- размер ущерба, причиненного лесам негативным воздействием, изменение площади очагов вредных организмов и площади лесов, поврежденных в результате иного негативного воздействия, площади погибших лесов;

✓ в разделе 2.1 «Количественные и качественные целевые показатели улучшения состояния лесов»: сокращение площади лесов, погибших от лесных пожаров, повреждения вредными организмами и от воздействия иных негативных факторов;

✓ в разделе 2.5 «Основные направления деятельности и перечень мероприятий в области охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения», где приводятся:

- планируемые мероприятия по охране лесов, включая разграничение территории по способам обнаружения и тушения лесных пожаров, объемы мер пожарной безопасности в лесах в соответствии со статьями 53, 53.1–53.3 Лесного кодекса РФ,
- мероприятия по охране лесов в условиях загрязнения радиоактивными веществами;

✓ в разделе 3.2 «Целевые показатели эффективности выполнения мероприятий по осуществлению планируемого освоения лесов» приводятся планируемые целевые показатели, которые характеризуют эффективность деятельности в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения на планируемый период, включая повышение доступности лесов для их использования, увеличение объемов использования лесных ресурсов, доходов от использования лесов.

В приложении 16 к Типовой форме лесного плана субъекта Российской Федерации в виде таблиц представлены планируемые мероприятия по охране лесов от пожаров на 10-летний период ежегодно по каждому лесничеству с указанием мероприятий и их объемов.

### 3.3.2. ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ РЕГЛАМЕНТ

Основным документом лесничества (лесопарка), в котором приведены меры по организации охраны лесов от пожаров, является лесохозяйственный регламент (статья 87 Лесного кодекса РФ). Состав лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений, утвержденный приказом Рослесхоза от 05.04.2012 № 126, в сфере охраны лесов от пожаров определяет следующее:

❖ в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, лесопарков устанавливаются требования к охране, защите, воспроизводству лесов;

❖ дается краткая характеристика лесничества (лесопарка), включающая тематический картографический материал;

❖ требования к охране, защите и воспроизводству лесов включают требования к мерам пожарной безопасности в лесах, охране лесов от загрязнения радиоактивными веществами и иного негативного воздействия.

### 3.3.3. ПРОЕКТ ОСВОЕНИЯ ЛЕСОВ

Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки установлен приказом Рослесхоза от 29.02.2012 № 69. Проект освоения лесов состоит из общей и специальной частей.

Общая часть проекта освоения лесов включает раздел по охране лесов от пожаров: «Меро-

приятия по охране, защите и воспроизводству лесов» (раздел 9), в котором приводятся:

✓ характеристика территории лесного участка по классам пожарной опасности, тематическая лесная карта;

✓ обоснование и характеристика проектируемых видов и объемов мероприятий по противопожарному обустройству лесов с учетом объектов, созданных при использовании лесов в соответствии с лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка), и их территориальное размещение, тематическая лесная карта;

✓ сведения о наличии и потребности пожарной техники, оборудования, снаряжения, инвентаря и др. на лесных участках в соответствии с действующими нормативами, тематическая лесная карта с указанием мест размещения техники, оборудования, инвентаря.

### 3.3.4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЛЕСНОЙ РЕЕСТР

Информация о реализуемых и планируемых мерах в сфере охраны лесов от пожаров подлежит учету. Государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках (статья 91 Лесного кодекса РФ).

Информационные формы установлены приказом Рослесхоза от 15.02.2012 № 54 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра».

### 3.3.5. ПЛАНЫ ТУШЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

Лесохозяйственный регламент лесничества (лесопарка) содержит данные о мероприятиях по обеспечению пожарной безопасности лесов и данные о землях лесного фонда. Однако регламент не содержит ответа на вопрос: *какие меры нужно предпринять, чтобы потушить возникший лесной пожар?* Для этого в лесничестве ежегодно до начала пожароопасного сезона разрабатывается план тушения лесных пожаров на территории лесничества (лесопарка).

Этот документ, предназначенный для оперативного использования, дает четкий ответ на вопросы: *как и кто будет тушить лесной пожар?*

На основании планов тушения лесных пожаров формируется сводный план тушения лесных

пожаров на территории субъекта Российской Федерации, в который включают все силы и средства различных ведомств, которые могут быть задействованы для тушения лесных пожаров в регионе, особенности их привлечения в критической ситуации.

В статье 53.3 «Планы тушения лесных пожаров» Лесного кодекса РФ установлено, что:

❖ Органы государственной власти в пределах своих полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–83 настоящего Кодекса, разрабатывают планы тушения лесных пожаров, устанавливающие:

- перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров на соответствующей территории, порядок привлечения и использования таких средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;
- перечень сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, которые могут быть привлечены в установленном порядке к тушению лесных пожаров, и порядок привлечения таких сил и средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;
- мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров;
- меры по созданию резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горючесмазочных материалов;
- иные мероприятия.

❖ Сводный план тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

❖ Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти на основании планов тушения лесных пожаров разрабатывает межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования.

Основные документы по разработке и утверждению планов тушения:

✓ Правила разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы – постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377.

✓ Методические указания по заполнению формы плана тушения лесных пожаров – приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 16.12.2013 № 591.

✓ Правила разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации – постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378.

Правила разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы определяют, что планы разрабатываются и утверждаются:

✓ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия в области лесных отношений, – в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

✓ уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия в области лесных отношений, – в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по охране которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ;

✓ Федеральным агентством лесного хозяйства – в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по охране которых не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ, и (или) в случаях если соответствующие полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

✓ Министерством природных ресурсов и экологии РФ – в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

✓ федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны и безопасности, – в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности.

План разрабатывается в отношении лесничества (лесопарка).

План состоит из текстовой и графической частей. В текстовой части плана приводятся следующие сведения:

❖ общая характеристика лесов на территории лесничества (лесопарка);

❖ информация о мерах противопожарного обустройства лесов;

❖ организации мониторинга пожарной безопасности в лесах и лесных пожарах.

Графическая часть плана состоит из карт-схем противопожарного обустройства лесов, маршрутов наземного и авиационного патрулирования лесов. Карты-схемы составляют на основе планово-картографических материалов лесоустройства, лесохозяйственных регламентов, материалов землеустройства, инвентаризации земель. На них отображают границы муниципальных образований, лесничеств (лесопарков), участков лесничеств, лесных кварталов, а также местоположение линейных объектов и населенных пунктов.

На картах-схемах противопожарного обустройства лесов отмечают месторасположение имеющихся и планируемых объектов противопожарного обустройства, предусмотренных частью 2 статьи 53.1 Лесного кодекса РФ, а также объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры (рис. 3.10).

План утверждается на один календарный год не позднее 1 февраля соответствующего года. Если планом предусмотрено привлечение в установленном порядке сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, он подлежит согласованию с соответствующими территориальными органами МЧС России – органами, специально уполномоченными решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, а также иными федеральными органами исполнительной власти, чьи подразделения пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований могут быть привлечены к тушению лесных пожаров.

Правила разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации устанавливают порядок разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации (далее – сводный план). Сводный план разрабатывается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные Российской Федерацией полномочия в области лесных отношений, на основании планов тушения лесных пожаров в лесничествах (лесопарках), расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в целях:

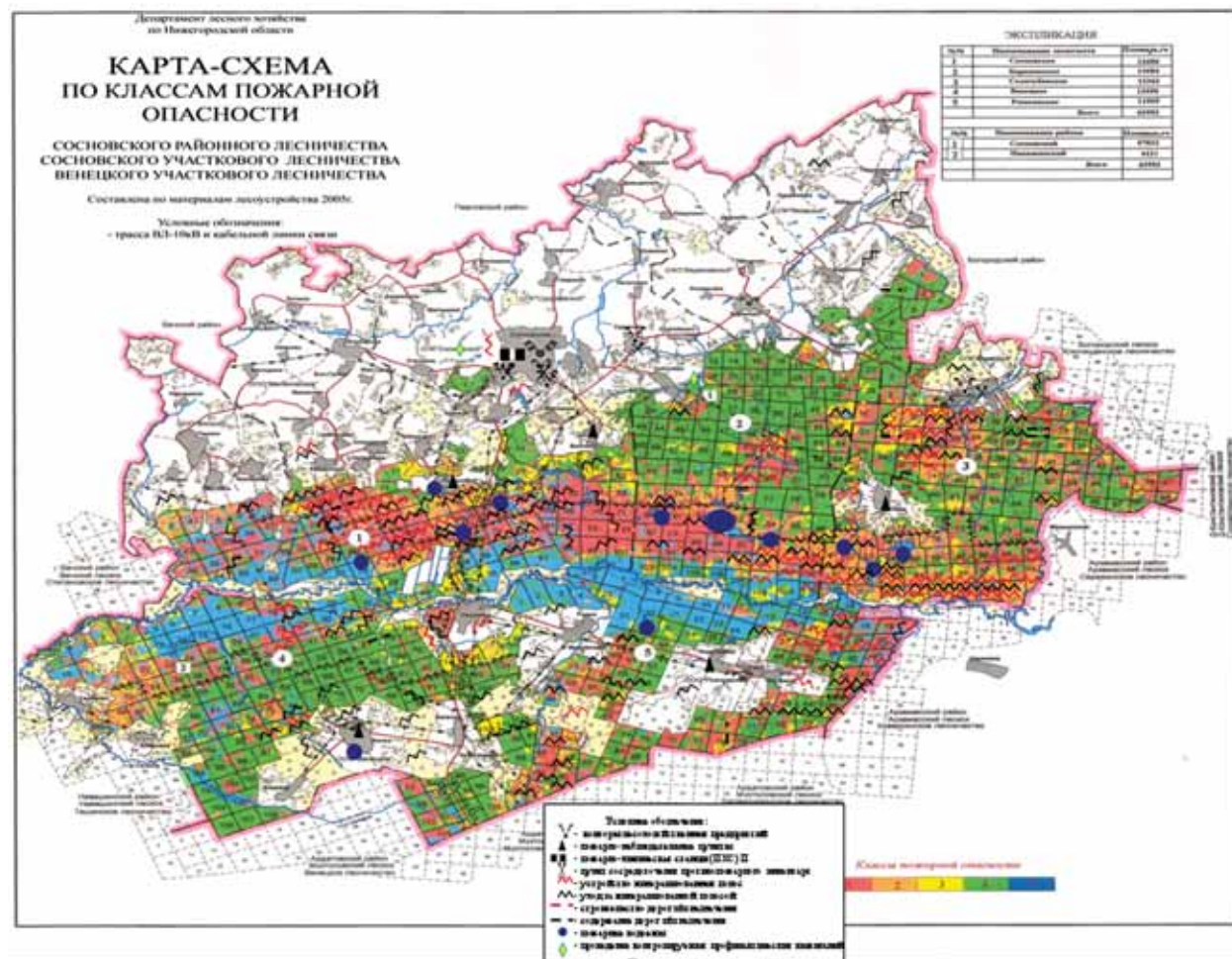


Рис. 3.10.

Пример месторасположения пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря и противопожарных водоемов

✓ оптимизации определения мест размещения и привлечения лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, иных средств предупреждения и тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации;

✓ повышения эффективности привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований для тушения лесных пожаров;

✓ координации мероприятий по тушению лесных пожаров, возникающих на землях лесного фонда и землях иных категорий;

✓ недопущения распространения лесных пожаров на земли населенных пунктов и земли иных категорий, а также недопущения возникновения лесных пожаров в результате пожаров, возникших на землях населенных пунктов и землях иных категорий;

✓ обеспечения создания резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного

снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горючесмазочных материалов.

Сводный план состоит из текстовой и графической частей. В текстовой части сводного плана содержится общая характеристика лесов на территории субъекта Российской Федерации и устанавливаются:

❖ меры по противопожарному обустройству населенных пунктов, объектов экономики и инфраструктуры;

❖ перечень и состав лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, порядок привлечения и использования таких средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

❖ перечень сил и средств подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, которые могут быть привлечены в установленном порядке к тушению лесных пожаров, и порядок привлечения таких сил и средств в соответствии с уровнем пожарной опасности в лесах;

- ❖ мероприятия по координации работ, связанных с тушением лесных пожаров;
- ❖ меры по созданию резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, транспортных средств и горючесмазочных материалов;
- ❖ перечень лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, подлежащих включению в межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования;
- ❖ иные мероприятия, содержащиеся в планах тушения лесных пожаров, предусмотренных пунктом 2 настоящих Правил.

Проект сводного плана до 20 февраля ежегодно направляется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в Рослесхоз на согласование. Рослесхоз в течение 14 дней со дня поступления проекта сводного плана рассматривает его и принимает решение о согласовании или направляет мотивированный отказ в согласовании. Сводный план утверждают до 20 марта ежегодно.

Перед началом пожароопасного сезона Рослесхоз ежегодно на основании сводных планов тушения субъектов Российской Федерации и отдельных соглашений формирует Межрегиональный план маневрирования лесопожарных формирований пожарной техники и оборудования между субъектами Российской Федерации, который вводится в действие одноименным приказом.

### 3.3.6. КРИТЕРИИ ВВЕДЕНИЯ ПРОТИВОПОЖАРНЫХ РЕЖИМОВ

Возникновение и развитие лесных пожаров – процесс динамический, с учетом неблагоприятных погодных и природных условий он может развиваться по нарастающей. Следовательно, необходимо классифицировать различные уровни критических ситуаций для последовательного включения новых уровней принятия решений органами государственной власти. Таким инструментом являются противопожарные режимы:

- ❖ Особый противопожарный режим.
- ❖ Ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах.
- ❖ Чрезвычайные ситуации в лесах, возникшие вследствие лесных пожаров.

Статьей 30 «Особый противопожарный режим» Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» предусмотрено:

- ✓ в случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на соответствующих территориях может устанавливаться особый противопожарный режим;
- ✓ на период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе предусматривающие привлечение населения для локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер, препятствующих распространению лесных и иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры).

Ограничения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах предусмотрены статьей 53.5 Лесного кодекса РФ, где установлено, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 настоящего Кодекса, ограничивают пребывание граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах, утвержденный приказом Рослесхоза от 03.11.2011 № 471, устанавливает:

- ❖ ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах вводится в случаях:

- проведения работ по локализации и ликвидации очагов вредителей и болезней леса с применением пестицидов,
- установления IV и V классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды при отсутствии улучшения пожароопасной обстановки в лесах (выпадение осадков более 3 мм) в ближайшие 5 дней по данным прогноза метеорологических (погодных) условий, а также объявления чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров;

❖ ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах вводится на срок до 21 календарного дня.

Наиболее значимым развитием критической ситуации является введение режимов чрезвычайной ситуации (ЧС) определенного уровня. Кризисы, вызванные лесными пожарами, имеют собственную классификацию в отличие от кризисов техногенного характера. При этом любое введение режима ЧС автоматически означает определенное перераспределение полномочий и ответственности между органами государственной власти.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» устанавливает:

- «Пункт 2. Чрезвычайные ситуации в лесах подразделяются на:

а) *чрезвычайную ситуацию в лесах муниципального характера*, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах не выходит за пределы одного муниципального образования, при этом в лесах на указанной территории не локализованы крупные лесные пожары (площадью более 25 гектаров в зоне наземной охраны лесов и более 200 гектаров в зоне авиационной охраны лесов) или лесной пожар действует более 2 суток;

б) *чрезвычайная ситуация в лесах регионального характера*, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом значения 2-х и более из следующих показателей, определяемых на конкретную календарную дату в течение периода пожарной опасности, для данного субъекта Российской Федерации на 50 процентов или более

превышают их средние значения за предыдущие 5 лет на эту же календарную дату для данного субъекта Российской Федерации: количество лесных пожаров в расчете на 1 млн гектаров площади земель лесного фонда; доля крупных лесных пожаров в общем количестве возникших лесных пожаров; средняя площадь одного пожара; доля площади, пройденной лесным пожаром, в общей площади земель лесного фонда;

в) *чрезвычайная ситуация в лесах межрегионального характера*, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах затрагивает территории 2-х и более субъектов Российской Федерации, при этом на территории каждого из субъектов Российской Федерации введен режим чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера;

г) *чрезвычайная ситуация в лесах федерального характера*, в результате которой зона чрезвычайной ситуации в лесах затрагивает территории 2-х и более федеральных округов, при этом на территории каждого из федеральных округов введен режим чрезвычайной ситуации в лесах межрегионального характера.

- Пункт 4. При возникновении чрезвычайных ситуаций в лесах вводятся соответствующие режимы.

- Пункт 5. Режим чрезвычайной ситуации в лесах муниципального характера вводится в следующем порядке:

а) при возникновении ситуации, предусмотренной подпунктом «а» пункта 2 настоящих Правил, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения), Министерство обороны Российской Федерации и Федеральная служба безопасности Российской Федерации (в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности), Федеральное агентство лесного хозяйства (в пределах полномочий, установленных частью 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в пределах полномочий, установленных статьями 82 и 83 Лесного кодекса Российской Федерации), а также органы местного самоуправления (в пределах полномочий, установленных статьями 84 Лесного кодекса Российской Федерации) (далее – уполномоченные органы) направляют соответствующую информацию в комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожар-

ной безопасности органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого предполагается ввести режим чрезвычайной ситуации в лесах муниципального характера, созданную в соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 г. № 794 (далее – Положение);

б) на основании решения комиссии, указанной в подпункте «а» настоящего пункта, руководитель органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого предполагается ввести режим чрезвычайной ситуации в лесах муниципального характера, принимает решение о введении указанного режима».

### 3.4. ЛЕСОПОЖАРНЫЙ МОНИТОРИНГ, ЕГО ОРГАНИЗАЦИЯ. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

#### 3.4.1. МОНИТОРИНГ ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТИ И ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ

В статье 53.2 «Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» Лесного кодекса РФ сказано:

❖ Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах включает в себя:

- наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами;
- организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств;
- организацию патрулирования лесов;
- прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

❖ Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные им полномочия в области лесных отношений, представляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти данные о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

❖ По результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает решение о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования в соответствии с межрегиональным планом маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования.

❖ Порядок осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, состав и форма представления данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Данные положения Лесного кодекса РФ более подробно представлены в приказе Минприроды России от 23.06.2014 № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах». Примерным аналогом являются «Рекомендации по противопожарной профилактике в лесах и регламентации работы лесопожарных служб» (утверждены Рослесхозом 17.11.1997).

Уполномоченные органы в сфере лесных отношений субъектов Российской Федерации организуют систему мониторинга пожарной опасности в лесах. Непосредственно мониторинг осуществляется подразделениями региональных диспетчерских служб лесного хозяйства, лесопожарных организаций, работниками лесничеств. Состав, форма, порядок представления данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах устанавливаются Рослесхозом.

Пожарную опасность в лесах и вероятность появления загораний в лесах, характер лесного пожара, его поведение и распространение определяет сочетание 3-х основных факторов (рис. 3.11):

❖ **Лесорастительные условия** обуславливают основные типы и виды лесных горючих материалов.

❖ **Погодные условия** определяют наступление пожарной зрелости лесных участков, сухость горючих материалов, направление и скорость распространения лесного пожара под влиянием ветра.

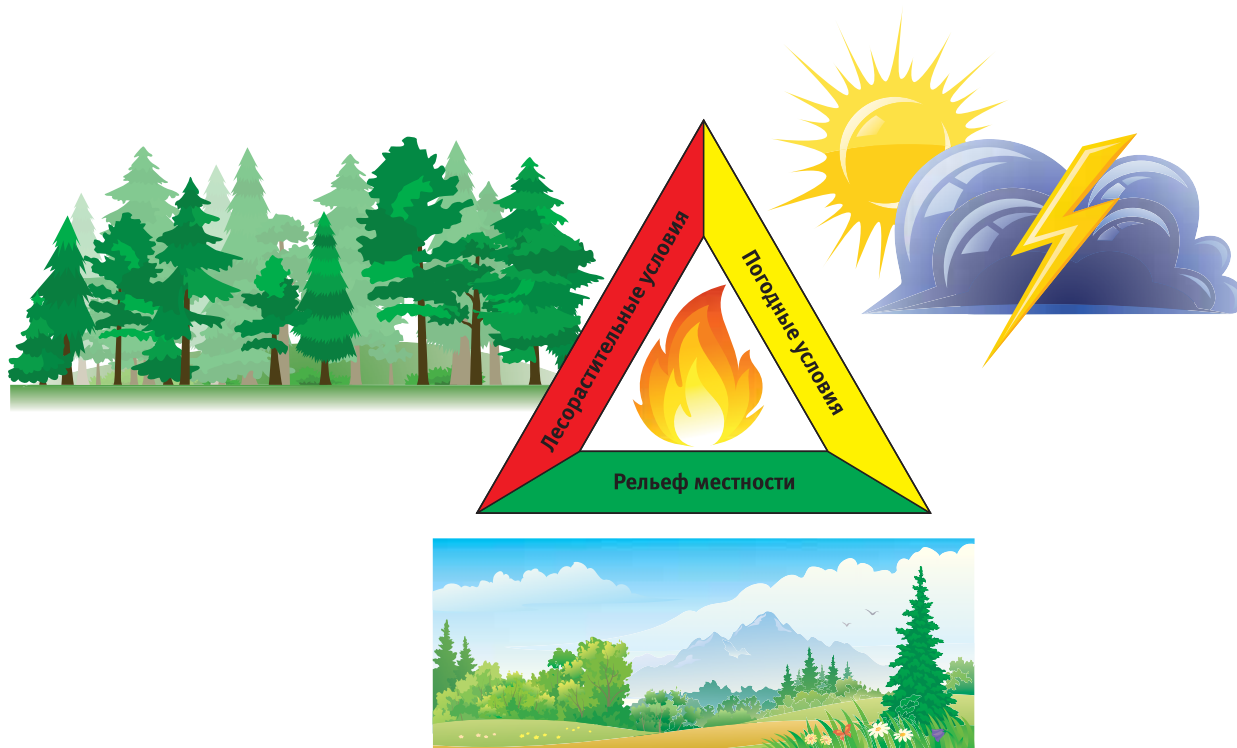


Рис. 3.11.  
Факторы, определяющие пожарную опасность и распространение лесного пожара

❖ **Рельеф местности** обуславливает направление и скорость распространения лесного пожара, степень влияния погодных факторов на них, наступление пожарной зрелости горючих материалов на разных экспозициях склонов.

Лесные горючие материалы (ЛГМ) по условиям возгорания можно разделить на 2 основные группы:

✓ **легковоспламеняющиеся и быстрогорящие материалы** – сухая трава, отмершие листья, хвоя, мелкие ветки, сучья, некоторые кустарники, самосев и др. Эти горючие материалы обеспечивают быстрое распространение огня и служат воспламенителями для медленновоспламеняющихся материалов;

✓ **медленновоспламеняющиеся лесные горючие материалы** – валежник, пни, нижние слои лесной подстилки, кустарники и деревья. Эта группа горючих материалов при горении выделяет большое количество тепла и способствует развитию пожара.

**Вид горючих материалов, их количество, состояние и распределение по лесной площади** оказывают большое влияние на распространение лесных пожаров. Так, от пожарной «зрелости» (сухости) материалов, их количества зависят скорость и интенсивность горения. Основные группы типов лесов, которые преобладают

на землях лесного фонда в лесничестве/лесопарке или регионе, определяют преобладающие типы горючих материалов. Оценка вероятности загорания в течение пожароопасного сезона насаждений разных типов и лесных участков называется *классификацией природной пожарной опасности лесов*.

**Погодные условия** оказывают решающее значение на возникновение и распространение пожара. Тихая безветренная погода и понижение температуры воздуха, особенно в ночное время, стабилизируют горение и снижают его интенсивность. Сухая жаркая и ветреная погода создает наиболее благоприятные условия для возникновения и распространения огня. Основными погодными факторами, влияющими на распространение пожара, являются: ветер, влажность, температура воздуха.

**Ветер** способствует высыханию горючих материалов, увеличивает скорость распространения горения, особенно верховых лесных пожаров. Кроме того, он содействует возникновению новых очагов горения путем переноса горящих частиц. Лесной пожар вызывает возникновение локальных воздушных потоков, чем усиливает влияние преобладающего ветра на распространение огня. Воздух над поверхностью пламени нагревается и поднимается вверх,

на его место устремляется свежий воздух, который способствует процессу горения. В результате над пожаром образуется конвекционная (тепловая) колонка. В конвекционной колонке часто находятся горящие и тлеющие листья и хвоя, которые поднимаются над лесным полом, а затем переносятся в лес на расстояние 200–300 м и более от основного очага горения, в зависимости от скорости ветра и наклона конвекционной колонки, где создаются новые очаги горения.

**Влажность воздуха.** В воздухе всегда присутствует влага в виде водяных паров. Количество влаги, содержащееся в воздухе, отражается на влагосодержании горючих материалов. Влажность горючего материала – фактор, влияющий на ход тушения пожара, поскольку сырой горючий материал, как и большинство видов «зеленого» горючего материала, не горит. Днем воздух обычно суше, чем ночью. Поэтому ночью распространение пожаров (при обычных условиях) замедлено, так как горючие материалы поглощают влагу из более сырого ночного воздуха: это относится к сухой траве, хвое, мелкой ветоши и другим легким горючим материалам.

**Температура воздуха.** Нагретый на солнце горючий материал быстро теряет влагу и горит быстрее. Температура поверхности почвы влияет также на движение воздушных потоков. Кроме того, температура воздуха оказывает негативное воздействие на пожарных, затрудняя их работу.

Оценка вероятности возникновения пожаров в лесах на основании погодных факторов называется *классификация пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды*.

**Рельеф местности** оказывает специфическое влияние на распространение пожаров. В течение дня, по мере того как солнце нагревает земную поверхность, происходит нагрев и подъем вверх слоев воздуха, находящихся у земли, поэтому в течение дня воздушные потоки обычно «текут» вверх по ложбинам и склонам. Вечером и ночью поверхность земли охлаждается, воздушные потоки меняют свое направление и «текут» вниз по ложбинам и склонам. В холмистых и горных условиях направление и скорость распространения пожара зависят от экспозиции и крутизны склонов. Пожар быстро распространяется вверх по склону (чем круче склон, тем выше скорость движения), если ветер не обладает силой, способной изменить эту ситуацию. Так, при склоне крутизной 10° скорость распро-

странения кромки пожара увеличивается в 1,6 раза, при 15° – в 2,1, при 20° – в 2,9, при 40° – в 28 раз; пожар распространяется в верховой форме. На северных склонах пожарное созревание лесных горючих материалов происходит медленнее, чем на южных.

Коэффициенты значения влияния метеорологических и орографических факторов представлены в Указаниях по обнаружению и тушению лесных пожаров, утвержденных приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 30.06.1995 № 100.

### 3.4.2. Виды пожарной опасности лесов

Установлено 2 вида пожарной опасности в лесах: природной пожарной опасности и пожарной опасности по условиям погоды (приказ Рослесхоза от 05.07.2011 № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды»).

*Классификация природной пожарной опасности лесов определяет степень вероятности возникновения и распространения лесных пожаров на соответствующей территории в зависимости от лесорастительных условий* (табл. 3.1).

На основании шкалы природной пожарной опасности для лесничеств составляют лесопожарные карты с использованием «Инструкции о порядке создания и размножения лесопожарных карт» (утверждена Государственным комитетом лесов СССР 11.12.1986 г., согласована Главным управлением геодезии и картографии при Совете Министров СССР 28.11.1986 г.) в соответствии с ГОСТ Р 22.1.09–99 «Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров» (рис. 3.12).

*Классификация пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды определяет степень вероятности возникновения и распространения лесных пожаров на соответствующей территории в зависимости от метеорологических условий, влияющих на пожарную опасность лесов*.

Для классификации (оценки) применяется комплексный показатель, характеризующий метеорологические (погодные) условия. В зависимости от величины комплексного показателя устанавливается класс пожарной опасности в лесах (КПО) в зависимости от условий погоды, т.е. значение комплексного числа в классах для региона

Таблица 3.1.  
Классификации природной пожарной опасности лесов

Класс природной пожарной опасности лесов	Объект загорания (характерные типы леса, вырубок, лесных насаждений и безлесных пространств).	Наиболее вероятные виды пожаров, условия и продолжительность периода их возможного возникновения и распространения
I природная пожарная опасность очень высокая	Хвойные молодняки. Места сплошных рубок: лишайниковые, вересковые, вейниковые и другие типы рубок по суходолам (особенно захламлинные). Сосняки лишайниковые и вересковые. Расстроенные, отмирающие и сильно поврежденные древостои (сухостой, участки бурелома и ветровала, недорубы), места сплошных рубок с оставлением отдельных деревьев, выборочных рубок высокой и очень высокой интенсивности, захламлинные гари	В течение всего пожароопасного сезона возможны низовые пожары, а на участках с наличием древостоя – верховые. На вейниковых и других травяных типах рубок по суходолу особенно значительна пожарная опасность весной, а в некоторых районах и осенью
II природная пожарная опасность высокая	Сосняки-брусничники, особенно с наличием соснового подроста или подлеска из можжевельника выше средней густоты. Лиственничники кедрово-стланиковые	Низовые пожары возможны в течение всего пожароопасного сезона; верховые – в периоды пожарных максимумов (периоды, в течение которых число лесных пожаров или площадь, охваченная огнем, превышает средние многолетние значения для данного района)
III природная пожарная опасность средняя	Сосняки-кисличники и черничники, лиственничники-брусничники, кедровники всех типов, кроме приручейных и сфагновых, ельники-брусничники и кисличники	Низовые и верховые пожары возможны в период летнего максимума, а в кедровниках, кроме того, в периоды весеннего и особенно осеннего максимумов
IV природная пожарная опасность слабая	Места сплошных рубок таволговых и долгомошниковых типов (особенно захламлинные). Сосняки, лиственничники и лесные насаждения лиственных древесных пород в условиях травяных типов леса. Сосняки и ельники сложные, липняковые, лещиновые, дубняковые, ельники-черничники, сосняки сфагновые и долгомошники, кедровники приручейные и сфагновые, березняки-брусничники, кисличники, черничники и сфагновые, осинники-кисличники и черничники, мари	Возникновение пожаров (в первую очередь низовых) возможно в травяных типах леса и на таволговых вырубках в периоды весеннего и осеннего пожарных максимумов; в остальных типах леса и на долгомошниковых вырубках – в периоды летнего максимума
V природная пожарная опасность отсутствует	Ельники, березняки и осинники долгомошники, ельники сфагновые и приручейные. Ольшаники всех типов	Возникновение пожара возможно только при особо неблагоприятных условиях (длительная засуха)

**Примечания.**

1. Пожарная опасность устанавливается на класс выше:

- ✓ для хвойных лесных насаждений, строение которых или другие особенности способствуют переходу низового пожара в верховой (густой высокий подрост хвойных древесных пород, вертикальная сомкнутость полога крон деревьев и кустарников, значительная захламлинность и т.п.);
- ✓ для небольших лесных участков на суходолах, окруженных лесными насаждениями повышенной природной пожарной опасности;
- ✓ для лесных участков, примыкающих к автомобильным дорогам общего пользования и к железным дорогам.

2. Кедровники с наличием густого подроста или разновозрастные с вертикальной сомкнутостью полога относятся ко II классу пожарной опасности.

может существенно отличаться от федеральной шкалы. Комплексный показатель определяется ежедневно по состоянию на 12–14 ч.

В субъектах Российской Федерации действуют региональные классы пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды (далее – региональные классы), которые определяют:

- ✓ методику расчета комплексного показателя;
- ✓ границы классов пожарной опасности;
- ✓ методику учета осадков.

Решение о применении региональных классов оформляется приказом Федерального агентства лесного хозяйства и может быть установлено отдельно для разных временных периодов. Для регионов, в которых не установлены регио-

нальные классы, действуют федеральные классы пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды, указанные в табл. 3.2.

Формула расчета класса природной пожарной опасности в лесах (В. Г. Нестерова) в зависимости от условий погоды определяется как сумма произведения температуры воздуха ( $t^\circ$ ) на разность температур воздуха и точки росы ( $\eta$ ) за  $n$  дней без дождя (считая день выпадения более 3 мм осадков первым днем бездождевого периода):

$$КП = \sum_n^1 [t^\circ (t^\circ - \eta)].$$

В начале пожароопасного сезона расчет класса пожарной опасности начинается со дня

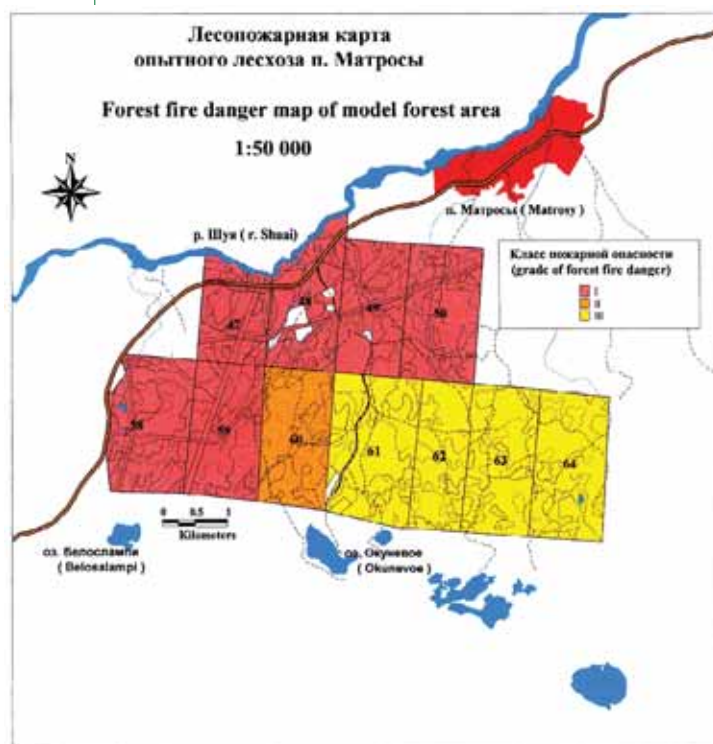


Рис. 3.12.  
Пример лесопожарной карты с лесными участками, имеющими разную природную пожарную опасность

Таблица 3.2.  
Федеральные классы пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды

Класс пожарной опасности в лесах	Величина комплексного показателя	Степень пожарной опасности
I	0–300	Отсутствует
II	301–1 000	Малая
III	1 001–4 000	Средняя
IV	4 001–10 000	Высокая
V	Более 10 000	Чрезвычайная

схода снежного покрова, информацию о котором предоставляет ближайшая метеостанция.

При **I классе пожарной опасности** большинство причин (источников огня) пожаров не вызывает, хотя возможны пожары от источников высоких температур и молний (при сухих грозах). Возникшие и действующие пожары распространяются медленно, неравномерно или прекращают действовать.

При **II классе пожарной опасности** пожары могут возникать от сильных источников огня, однако количество загораний невелико. Скорость распространения огня незначительна.

При **III классе пожарной опасности** большинство источников огня приводит к возникно-

вению лесных пожаров. Пожары интенсивны, выделяют большое количество тепла, быстро распространяются и создают дополнительные мелкие очаги.

При **IV классе пожарной опасности** пожары возникают даже от незначительных источников огня, быстро распространяются и создают дополнительные мелкие очаги.

При **V классе пожарной опасности** пожары возникают от любого источника огня и высоких температур. Горение происходит очень интенсивно и огонь быстро распространяется.

Существуют другие методики определения классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды. Так, в разное время были разработаны «Методика составления местных шкал пожарной опасности» и «Методика ПВ-1» (показатель влажности лесного напочвенного покрова), разработанная ЛенНИИЛХ (в настоящее время – СПбНИИЛХ) в 1970-е гг. Данные методики являются усовершенствованными версиями шкалы В. Г. Нестерова. Для определения вероятности возникновения почвенных (торфяных) пожаров может применяться методика ПВ-2 (показатель влажности лесной подстилки – торфа).

Лесорастительные условия в регионах имеют большие отличия, поэтому в каждом регионе для каждого лесорастительного района целесообразно установить собственные значения величины комплексного показателя классов пожарной опасности (рис. 3.13).

### 3.4.3. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ РАБОТЫ ЛЕСОПОЖАРНЫХ СЛУЖБ

Пожарная опасность в лесах представляет собой динамический процесс, вероятность возникновения лесного пожара варьируется на разных участках и в разное время. Поэтому для эффективного использования лесопожарных сил применяется Регламент работы лесопожарных служб. Регламент распространяется на деятельность лесопожарных организаций, лесничеств, лесопарков, специализированных диспетчерских служб лесного хозяйства, структурных подразделений органов управления лесным хозяйством субъектов Российской Федерации.

Регламентация работы лесопожарных служб осуществляется в соответствии с классами пожарной опасности по условиям погоды, в соответствии с приказом Минприроды России от



Рис. 3.13.

Пример ежедневной карты пожарной опасности по условиям погоды для всей территории России (по Нестеру)

23.06.2014 № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах».

❖ **I КПО:** наземное патрулирование проводится в местах огнеопасных работ в целях контроля за соблюдением правил пожарной безопасности в лесах. Авиационное патрулирование и дежурство на пожарных наблюдательных пунктах не ведутся.

❖ **II КПО:** наземное патрулирование проводится на лесных участках, отнесенных к I и II классам природной пожарной опасности лесов, а также в местах массового отдыха людей в лесах. Авиационное патрулирование проводится через 1–2 дня, а при наличии пожаров – ежедневно в порядке разовых полетов. Дежурство на пожарных наблюдательных пунктах и на пунктах приема донесений о пожарах от экипажей патрульных самолетов и вертолетов осуществляется во время проведения наземного и авиационного патрулирования.

❖ **III КПО:** наземное патрулирование проводится на лесных участках, отнесенных к первым трем классам природной пожарной опасности

лесов, а также в местах проведения работ и в местах, наиболее посещаемых населением. Авиационное патрулирование проводится 1–2 раза в течение дня. Дежурство на пожарных наблюдательных пунктах и на пунктах приема донесений о пожарах от экипажей патрульных самолетов и вертолетов осуществляется во время проведения наземного и авиационного патрулирования. Наземные и авиационные пожарные команды, если они не заняты на тушении пожаров, в полном составе находятся на местах дежурства. По местным радиотрансляционным сетям и с помощью звукоусилительных установок на самолетах и вертолетах авиационной охраны лесов, особенно в дни отдыха, передаются напоминания о необходимости осторожного обращения с огнем в лесу. Может ограничиваться разведение костров и посещение отдельных участков лесов.

❖ **IV КПО:** наземное патрулирование проводится с 8 до 21 ч. Авиационное патрулирование осуществляется не менее 2-х раз в день. Дежурство на пожарных наблюдательных пунктах и пунктах приема донесений о пожарах от экипажей патрульных самолетов и вертолетов ведется

с 9 до 21 ч. Силы и средства пожаротушения, в том числе резервные, должны находиться в состоянии готовности к тушению пожаров. Организуется предупреждение населения о высокой пожарной опасности в лесах, а также ежедневное дежурство ответственных лиц с 9 до 24 ч. У дорог при въезде в лес устанавливаются щиты, предупреждающие об опасности пожаров в лесах. Ограничивается посещение отдельных, наиболее пожароопасных участков леса (I–III классов природной пожарной опасности лесов), запрещается разведение костров в лесах.

❖ **V КПО:** наземное патрулирование лесов проводится в течение всего светлого времени суток, а в наиболее пожароопасных местах – круглосуточно. Авиационное патрулирование осуществляется не менее 3 раз в день. Дежурство на пожарных наблюдательных пунктах и на пунктах приема донесений о пожарах от экипажей патрульных самолетов и вертолетов ведется с 9 до 21 ч. Силы и средства пожаротушения, в том числе резервные, должны находиться в состоянии готовности к тушению пожаров. Противопожарная пропаганда должна быть максимально усилена, передачи напоминаний об осторожном обращении с огнем в лесу по местным ретрансляционным сетям проводятся через каждые 2–3 ч. Максимально ограничивается въезд в леса средств транспорта, а также посещение леса населением, закрываются имеющиеся на дорогах в лес шлагбаумы, устанавливаются щиты, предупреждающие о чрезвычайной пожарной опасности, выставляются посты на контрольно-пропускных пунктах.



Рис. 3.14.  
Мониторинг земель лесного фонда России по видам

#### 3.4.4. Зоны мониторинга и районы применения сил и средств

Распределение земель лесного фонда по зонам мониторинга и районам применения сил и средств проводится с целью минимизации возможного ущерба от лесных пожаров путем установления оптимального режима и способов обнаружения и тушения лесных пожаров. В целом такой подход позволяет уменьшить ресурсную и финансовую затратность всей системы охраны лесов от пожаров.

Установлено 4 вида зон мониторинга (рис. 3.14):

❖ **Зона наземного мониторинга** – 7 % территории, здесь обнаружение лесных пожаров осуществляется наземными методами: патрулирование, наблюдение с возвышенностей, использование наблюдательных вышек и телевизионных установок, расположенных на мачтах и вышках сотовой связи.

❖ **Зона авиационного мониторинга** – 42 % территории, здесь осуществляется регулярное патрулирование на самолетах и вертолетах.

❖ **Зона космического мониторинга 1-го уровня** – 20 %, здесь обнаружение лесных пожаров при низких КПО и слабой горимости земель лесного фонда осуществляется с помощью космических средств, а в остальные дни мониторинг проводится авиацией. Тушение лесных пожаров в данной зоне осуществляется в обязательном порядке.

❖ **Зона космического мониторинга 2-го уровня** – 31 %. На данной территории обнаружение лесных пожаров осуществляется только космическими средствами. К зоне космического мониторинга 2-го уровня относятся труднодоступные территории, куда доставка пожарных команд практически невозможна из-за больших расстояний. Тушение лесных пожаров на данных участках нецелесообразно, за исключением случаев, когда пожар угрожает населенному пункту или объекту экономики. Площади лесных пожаров в данной зоне фиксируются, но в официальной статистике не отображаются.

Районы применения сил и средств определяют тактику, стратегию и технологии тушения, организационную структуру для данной территории, виды и типы команд тушения, порядок взаимодействия и руководства силами тушения. Зоны мониторинга устанавливают приоритет применения определенных технических и технологических решений мониторинга пожарной

опасности в лесах и обнаружения лесных пожаров, порядок учета данных о лесных пожарах.

Внутри зон мониторинга устанавливают 2 вида районов применения сил и средств (рис. 3.15).

*Районы наземного применения сил и средств для охраны лесов расположены на густонаселенных территориях с развитой дорожной сетью.* Главным критерием отнесения земель лесного фонда к району наземного применения сил и средств является возможность прибытия к месту лесного пожара наземных сил тушения в течение 3 ч с момента обнаружения. На данной территории к категории «крупный лесной пожар» относятся площади, пройденные огнем, от 25 га и более.

Работы в районах применения наземных сил средств осуществляют подразделения пожарно-химических станций (ПХС), где имеются подготовленные бригады, оснащенные высокопроходимой техникой, пожарными машинами, лесными пожарными тракторами, бульдозерами, пожарными катерами. Территория зоны наземного мониторинга полностью отнесена к району применения наземных сил и средств и составляет 88,8 млн га.

*Районы авиационного применения сил и средств для охраны лесов расположены на труднодоступных территориях со слаборазвитой (или отсутствующей) дорожной сетью, где при-*

*бытие наземных сил и средств тушения невозможно в течение 3 ч с момента обнаружения лесного пожара.* В данных районах к категории крупный лесной пожар относятся пройденные огнём площади от 200 га и более.

Работы в районах применения авиационных сил и средств осуществляют преимущественно подразделения авиаотделений специализированных предприятий по авиационной охране лесов. В составе авиаотделений есть команды парашютистов и десантников-пожарных, оснащенных средствами тушения, специальной техникой и оборудованием, воздушными судами. Зона авиационного мониторинга и районы применения авиационных сил и средств составляет 489,4 млн га. К зонам космического мониторинга относятся удаленные и труднодоступные территории, где основным способом обнаружения лесных пожаров являются данные информационной системы дистанционного мониторинга ИСДМ-Рослесхоз. Территории зоны космического мониторинга 1-го уровня отнесены к районам применения авиационных сил и средств.

Зоны осуществления мониторинга и районы применения сил и средств определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Федеральным агентством лесного хозяйства, что подтверждается приказом Рослесхоза.

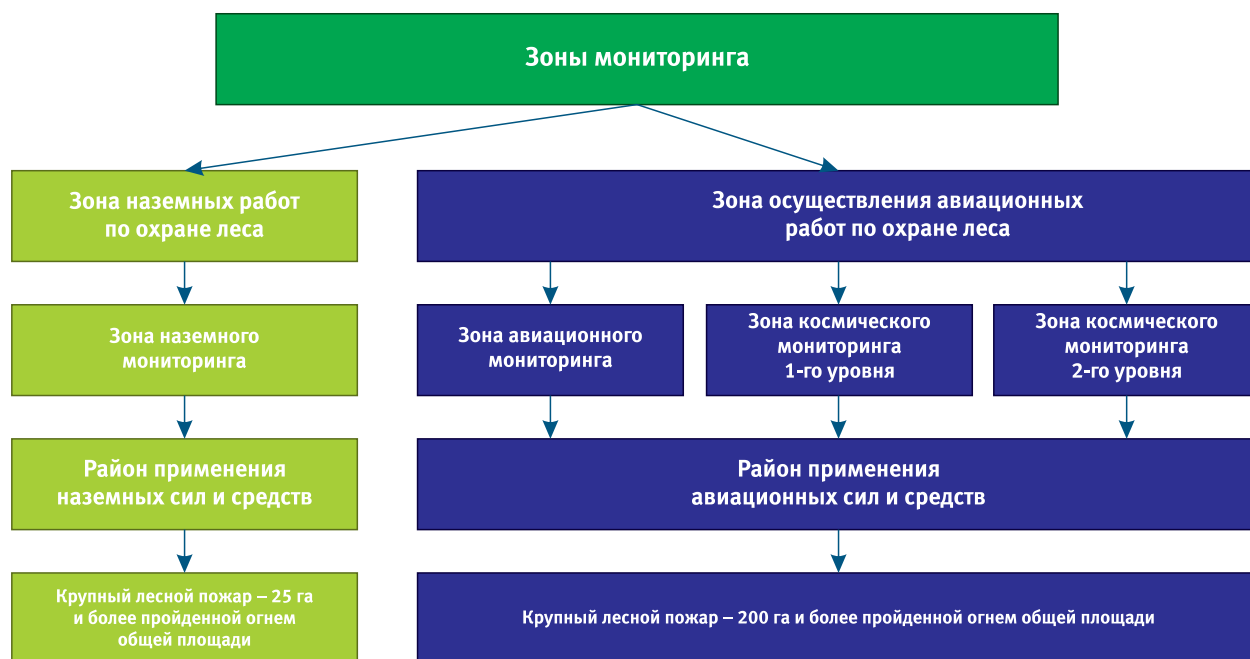


Рис. 3.15.

Распределение земель лесного фонда по зонам мониторинга и районам применения сил и средств

### 3.4.5. ПРИРОДА ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

Согласно многолетней официальной статистике, в России основными причинами лесных пожаров являются деятельность человека (антропогенный фактор), ее значения достигают 80–90 % всех случаев загораний, и грозовые (молниевые) разряды (природный фактор) – 10–20 %.

Однако при анализе статистики в каждом регионе прослеживается своя тенденция. Так, в европейской части России на антропогенный фактор приходится до 90–95 % пожаров. В регионах, расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке, где общая плотность населения незначительна, на природную причину приходится от 20 до 50 % загораний. При этом наибольшую пройденную огнем площадь имеют пожары по природной причине, так как такие пожары часто возникают в труднодоступных и удаленных от путей транспорта лесах. Их тушение затрудняется сложностью организации доставки сил к местам тушения, поэтому работы по тушению здесь являются наиболее дорогостоящими. Такие пожары наносят наибольший ущерб лесам Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

Пожары, имеющие антропогенную причину, часто возникают вдоль дорог и транспортных путей, в местах активной жизнедеятельности людей. Их оперативно обнаруживают, а силы тушения могут быстро прибыть и начать тушение, поэтому средние площади возгораний небольшие, однако общее число одновременно возникающих пожаров может быть значительным, что приводит к высокой нагрузке на региональные лесопожарные подразделения.

Количество лесных пожаров от антропогенных причин находится в прямой зависимости от плотности населения, развитости дорожной сети, объемов хозяйственной деятельности людей в лесах, а также от типов леса, произрастающих на данной территории. Основной пик горимости лесов из-за антропогенного фактора приходится на апрель–май. Именно в это время наступает пожарное «созревание» участков леса, примыкающих к населенным пунктам и хозяйственным территориям, так как такие участки представлены, как правило, травяными типами леса. В России наибольшее число трагических случаев уничтожения лесными пожарами домов в деревнях и поселках (до 90 %) приходится именно на весенний период. В целом более 50 % всех лесных пожаров возникает до 1 июня текущего по-

жароопасного сезона. Как правило, жилые и хозяйственные строения в населенных пунктах загораются от весенних беглых низовых пожаров, возникших из-за неконтролируемого выжигания населением сухой травы.

Количество лесных пожаров, возникших в результате грозовых разрядов, находится в прямой зависимости от преобладающих в лесничествах групп типов леса. Типы леса и почв определяют вероятность ударов молнии в земную поверхность и вероятность появления возгорания. Наиболее «грозопожароопасными» насаждениями являются сосновые насаждения лишайниковых и зеленомошных групп типов леса. В среднем в России пик горимости лесов от грозовых разрядов приходится на конец июня – июль, так как в этот период происходит пожарное «созревание» светлохвойных и темнохвойных насаждений лишайниковых и зеленомошных групп типов лесов, что совпадает с региональным климатическим пиком грозовой активности. Для лесопожарных подразделений период, когда преобладают низовые устойчивые и верховые лесные пожары, является наиболее дорогостоящим и технологически сложным. Кроме того, наибольшая вероятность возникновения лесных пожаров возникает от гроз, произошедших при III и IV классах пожарной опасности по условиям погоды.

Антропогенные и природные факторы причин лесных пожаров в каждом лесничестве, районе, субъекте Российской Федерации обязательно должны учитываться при разработке региональной системы охраны лесов от пожаров.

Терминология лесных пожаров и их классификация осуществляется в соответствии с ГОСТ 17.6.1.01–83 «Охрана природы. Охрана лесов» и приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 30.06.1995 № 100 «Указания по обнаружению и тушению лесных пожаров».

Согласно классификации лесных пожаров (рис. 3.16), их разделяют по видам и формам:

- ❖ **Низовые пожары:** слабые средние, сильные (рис. 3.17–3.20).
- ❖ **Верховые пожары:** слабые средние, сильные (рис. 3.21–3.23).
- ❖ **Почвенные (торфяные) пожары:** слабые средние, сильные (рис. 3.24–3.25).

Вид пожара и его силу указывают в оперативных отчетах. Руководители лесопожарных подразделений выбирают технологию и тактические схемы тушения с учетом вида и силы лесного пожара.

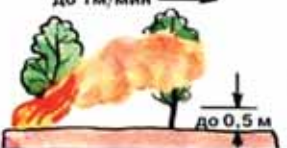
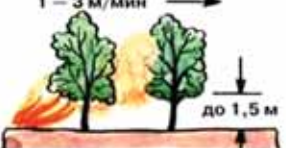


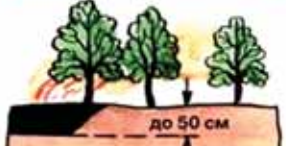




	СЛАБЫЕ	СРЕДНИЕ	СИЛЬНЫЕ
Низовые	до 1 м/мин → 	1 – 3 м/мин → 	свыше 3 м/мин → 
Подземные	до 25 см 	до 50 см 	более 50 см 
Верховые	до 3 м/мин → 	100 м/мин → 	свыше 100 м/мин → 

Рис. 3.16.  
Классификация лесных пожаров



Рис. 3.17.  
Низовой пожар (лишайниковый тип леса)



Рис. 3.19.  
Сильный низовой пожар. Вид с борта воздушного судна



Рис. 3.18.  
Низовой пожар (зеленомошный тип леса)



Рис. 3.20.  
Сильный низовой пожар на старой захлавленной гари



Рис. 3.21.  
Сильный верховой пожар в еловом насаждении



Рис. 3.24.  
Горение торфяных полей.  
Шатурский район Московской обл., 2010 г.



Рис. 3.22.  
Сильный верховой пожар в сосновом насаждении.  
Пригород Воронежа, 2010 г.



Рис. 3.25.  
Последствия почвенного (торфяного) пожара



Рис. 3.23.  
Верховой пожар.  
Красноярский край, 2011 г.

В профессиональной терминологии можно встретить понятия «беглые» и «устойчивые» лесные пожары.

Беглые низовые пожары обладают высокой скоростью распространения (до 180 м/мин) и происходят, как правило, в весенний период – огонь распространяется по сухому травяному напочвенному покрову на открытых участках при сильных значениях ветра (рис. 3.26). Такие пожары в весенний период представляют особую опасность для населенных пунктов с деревянными строениями, расположенными на лесной территории. Огонь таких пожаров не может заглубиться в напочвенный покров, поэтому его термическое воздействие на живые компоненты леса (особенно ранней весной)

незначительно. Он не наносит значительного ущерба лесам.

По мере полного пожарного «созревания» лесных участков к летнему периоду все низовые лесные пожары приобретают форму устойчивых, т. е. огонь уже может заглубиться в напочвенный покров до минерального слоя почвы. Такие пожары обладают высоким термическим воздействием на живые компоненты леса, что может вызвать их повреждение или гибель. Тушение этих пожаров требует больших усилий и расхода огне-тушащих средств.

Летом в исключительных случаях к верховым пожарам может быть применен термин «беглый верховой пожар». Такой верховой пожар обладает экстремально высокой скоростью распространения, как правило, при скорости ветра более 15–20 м/с. Эти пожары не имеют ярко выраженного «скачка», огонь распространяется в основном по кронам деревьев без поддержки низового пожара. Беглые верховые пожары происходят в условиях экстремальных погодных явлений, что иногда приводит к уничтожению населенных пунктов. Зафиксированы случаи, когда огонь беглого верхового пожара за 2 ч проходил расстояние более 10–15 км.

Классификация лесных пожаров, значения влияния различных факторов на виды лесных пожаров, расчетные скорости их распространения, расчетные значения их площадей и периметров кромки приведены в Указаниях по обнаружению и тушению лесных пожаров (приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 30.06.1995 № 100).

В официальной отчетности Российской Федерации *крупный лесной пожар* соответствует площади 25 га и более в районах применения наземных сил и средств и 200 га и более в районах авиационных сил и средств. В зарубежных странах критерий «крупный лесной пожар» может иметь другое значение площади (рис. 3.27).

Доля крупных лесных пожаров является аналитическим показателем – примерным индикатором эффективности функционирования разработанной системы охраны лесов от пожаров в регионе. В мировой практике принято считать нормой значение доли лесных пожаров, распространившихся до категории «крупные», в пределах до 3 %. Значения доли крупных пожаров в 5–7 % свидетельствует о том, что в используемой системе охраны лесов от пожаров существуют недостатки, а уровень 10–15 % и выше сигнализирует о том, что система работает неэффективно.



Рис 3.26.  
Беглый низовый пожар. Хабаровский край



Рис. 3.27.  
Для крупных лесных пожаров реки и дороги не являются «трудным» препятствием

### 3.4.6. СПОСОБЫ МОНИТОРИНГА ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТИ И ОБНАРУЖЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

Мониторинг пожарной опасности в лесах осуществляется 3 способами: наземным, авиационным и космическим.

*Наземный мониторинг* осуществляется на территории 88,8 млн га (около 8 % земель лесного фонда). Критерием для отнесения зоны мониторинга к наземной является возможность доставки групп лесных пожарных на обнаруженный пожар в течение 3 ч. Зона наземного мониторинга располагается, в основном, вокруг населенных пунктов, вдоль дорог и судоходных водоемов.

Наземный мониторинг проводится на автомобилях, лошадях, мотоциклах, а также лесопатрульных комплексах (рис. 3.28), устанавливаемых, как правило, на шасси автомашин высокой проходимости. Это позволяет не только оперативно добраться до обнаруженного лесного пожара, но и, используя находящиеся на его борту средства тушения, а также воду и огнетушащие химические вещества, быстро ликвидировать очаг возгорания. Если ликвидировать пожар своими силами не представляется возможным, старший группы вызывает дополнительные силы.



Рис. 3.28.  
Малый лесопатрульный комплекс (МЛПК)



Рис. 3.29.  
Пожарная наблюдательная вышка

Для наземного мониторинга используют пожарно-наблюдательные пункты, павильоны, располагающиеся на господствующих высотах. В равнинной местности эффективны наблюдательные вышки (рис. 3.29) и стационарные телекамеры, устанавливаемые, как правило, на вышках сотовой связи.

Дальность определения места пожара зависит от высоты наблюдения, состояния погоды, прозрачности атмосферы и может быть рассчитана для равнинной местности по формуле:

$$L = 3,85(h_1 - h_2),$$

где:

$L$  – дальность видимого горизонта, км;

$h_1$  и  $h_2$  – высоты двух взаимовидимых точек, м.

На практике  $L$  не превышает 24 км, при обычном состоянии атмосферы – 8–14 км.

Перспективным направлением в развитии систем видеонаблюдения на вышках является автоматизация процессов обнаружения. В этом случае процессы поиска и выявления загораний полностью автоматизированы и контролировать работу нескольких десятков камер одновременно может один человек (рис. 3.30).

Однако, несмотря на прогресс, технические характеристики теле- и видеокамер отстают от возможностей человека: компьютеры не могут принимать решение. Поэтому участие людей при патрулировании или наблюдении за лесопожарной обстановкой пока исключить невозможно.

Для обнаружения лесных пожаров на небольших по площади территориях могут успешно применяться беспилотные летательные аппараты (БПЛА). Беспилотные самолеты малых классов (не более 10 кг) способны решать следующие задачи:

- ✓ обнаружение пожаров;
- ✓ наблюдение за действующими пожарами;
- ✓ мониторинг использования лесов;
- ✓ выявление нарушений правил пожарной безопасности и лесного законодательства;
- ✓ документирование состояния земель лесного фонда;
- ✓ создание лесных карт;
- ✓ решение задач лесоустройства.

Портативные беспилотные вертолеты типа «мультикоптеры» (квадрокоптеры, гексакоптеры и т.п.) способны решать задачи «посмотреть за холм» или работать в режиме наблюдательной

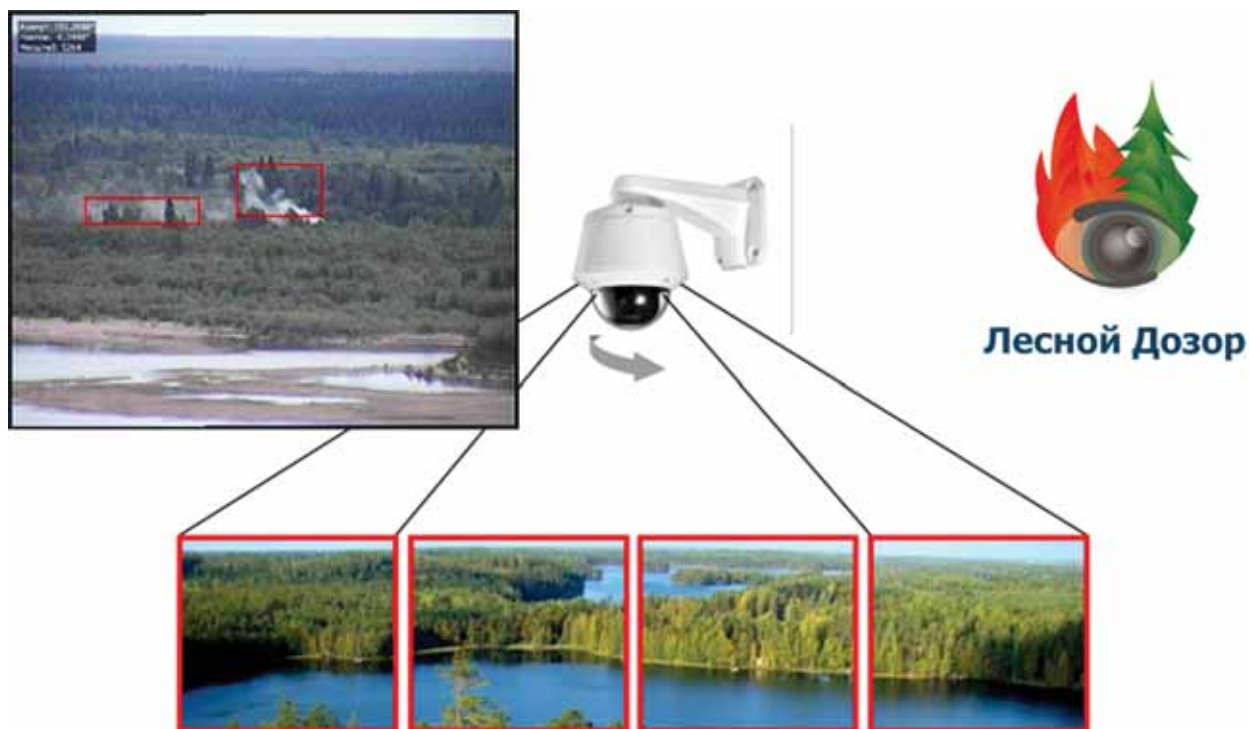


Рис. 3.30.

**Автоматическая система обнаружения лесных пожаров «Лесной дозор»** (компания «ДиСиКон», Нижний Новгород)

«вышки» при проведении наземного патрулирования лесопожарным подразделением. По состоянию на начало 2014 г., в России организации лесного хозяйства использовали более 40 различных комплексов БПЛА (рис. 3.31–3.33).

*Авиационный мониторинг* осуществляется на транспортнонедоступных территориях на площади 489,4 млн га (42,7 % земель лесного фонда).

Для выполнения лесоавиационных работ на конкурсной основе привлекают воздушные суда авиакомпаний, предложивших свои услуги. В зависимости от поставленных задач авиапатрулирование может проводиться на легких 2–4-местных самолетах и вертолетах или на самолетах Ан-2, способных перевозить на борту группу парашютистов-пожарных. Это позволяет при необходимости незамедлительно провести высадку группы к месту обнаружения лесного пожара.

В авиационном патрулировании лесов Российской Федерации ежегодно задействуется более 300 воздушных судов (рис. 3.34–3.36).

*Космический мониторинг* лесных пожаров решает задачи наблюдения за труднодоступными территориями. Для мониторинга пожарной опасности в лесах и максимальной эффективности использования ИСДМ-Рослесхоз контроль за

горимостью лесов с 2005 г. осуществляется с помощью космических средств.



Рис. 3.31.

**Пример тепловизионной съемки, полученной от беспилотного летательного аппарата при мониторинге состояния торфяников.** Шатурский район Московской обл., 2009 г.



Рис.3.32.  
Применение беспилотного самолета для мониторинга пожарной опасности и использования лесов



Рис. 3.35.  
Обнаружение лесного пожара с патрульного самолета Ан-2



Рис.3.33.  
Применение портативных беспилотных вертолетов типа «мультикоптер» ближней разведки



Рис. 3.36.  
Вид на пожар с борта самолета



Рис. 3.34.  
Осмотр состояния лесного пожара с воздуха

Космические средства с достаточной уверенностью позволяют обнаружить лесной пожар на площади от 10–15 га, когда район пожара не закрыт облачностью. Основная задача космического лесопожарного мониторинга – обеспечение органов управления лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации оперативной информацией о лесопожарной обстановке.

Распределение земель лесного фонда по способам мониторинга (приказ Рослесхоза от 09.07.2009 № 290 «О распределении земель лесного фонда по способам мониторинга пожарной опасности в лесах и зонах осуществления авиационных работ по охране лесов») представлено на рис. 3.37.

Земли лесного фонда, на которых осуществляется космический мониторинг лесных пожаров, делится на два уровня:

✓ **1-й уровень** – удаленные территории (11 % земель лесного фонда), на которых плановое авиационное патрулирование не проводится, наземные и авиационные зоны не выделяются. Тушение лесных пожаров может осуществляться с применением авиационных сил и средств. При высоких классах пожарной опасности или возникновении горимости лесов на всей охраняемой территории рекомендуется назначение патрульных полетов;

✓ **2-й уровень** – удаленные и труднодоступные территории (38,5 % земель лесного фонда), на которых авиатрулирование не проводится,

а тушение лесных пожаров выполняется только при наличии явной угрозы населенным пунктам или объектам экономики. Основным способом обнаружения лесных пожаров являются данные ИСДМ-Рослесхоз.

Информация, получаемая с помощью ИСДМ-Рослесхоз:

- ❖ **Мониторинг лесных пожаров:**
  - ✓ детектирование очагов лесных пожаров;
  - ✓ мониторинг и контроль динамики их распространения;
  - ✓ прогнозирование распространения отдельных очагов.
- ❖ **Мониторинг пожарной опасности:**
  - ✓ оценка и прогноз пожарной опасности по условиям погоды;
  - ✓ оценка и прогнозирование вероятности возникновения и распространения лесных пожаров;
  - ✓ районирование пожарных режимов, оценка риска и ущерба от пожаров и др.
- ❖ **Оценка и учет пройденной пожаром площади:**
  - ✓ оперативный учет по тепловым аномалиям;
  - ✓ определение площади по изменению состояния растительности;
  - ✓ оценка степени повреждения огнем лесов;
  - ✓ уточнение площадей по данным высоко-го разрешения.
- ❖ **Информационная поддержка тушения лесных пожаров:**
  - ✓ оценка сил и средств, задействованных на тушении пожаров;

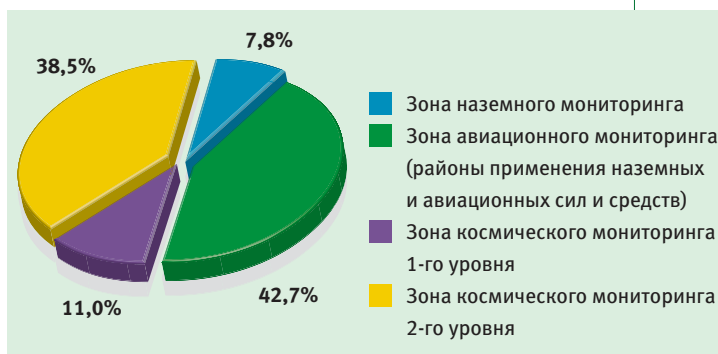


Рис. 3.37.  
Распределение земель лесного фонда по способам мониторинга

- ✓ оптимизация маневрирования силами и средствами с учетом текущей пожарной опасности по условиям погоды;
- ✓ определение причин возникновения крупных лесных пожаров.
- ❖ **Учет крупных лесных пожаров:**
  - ✓ оценка площадей крупных лесных пожаров (более 500 га);
  - ✓ сопоставление с данными по площадям пожаров субъектов Российской Федерации;
  - ✓ оценка площадей свежих гарей и гарей прошлых лет (в стадии зарастания) для государственного лесного реестра.

Доступ к системе ИСДМ-Рослесхоз бесплатный, информацией ежедневно пользуются сотни заинтересованных организаций лесного профиля и смежных отраслей, в том числе и правоохранительные органы. Вход в систему осуществляется по персональному логину и паролю, выдаваемому Федеральной диспетчерской службой Рослесхоза (рис. 3.38, 3.39).

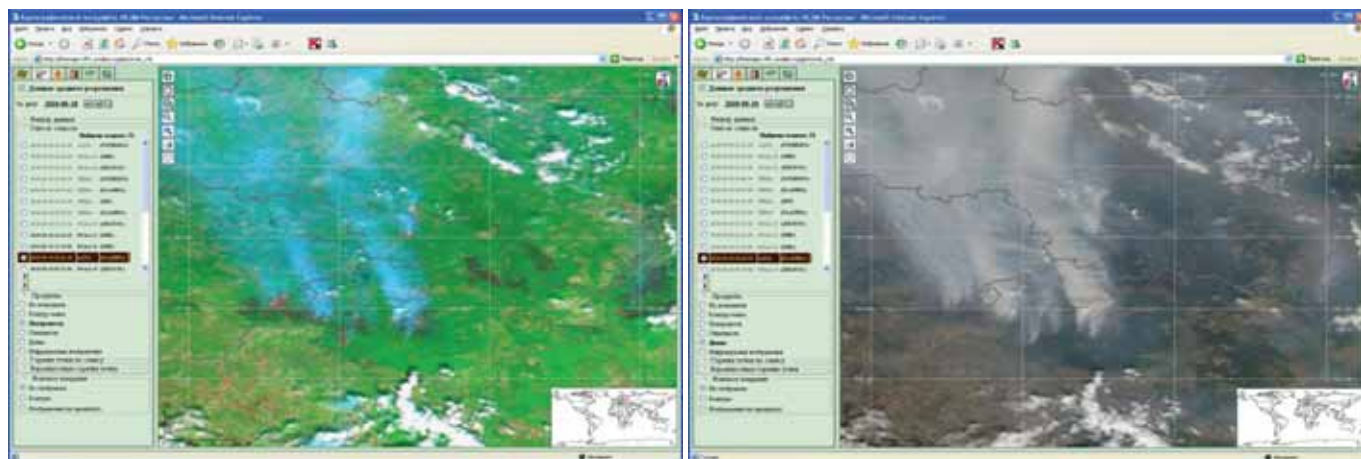


Рис. 3.38.  
Примеры информации ИСДМ-Рослесхоз о лесных пожарах

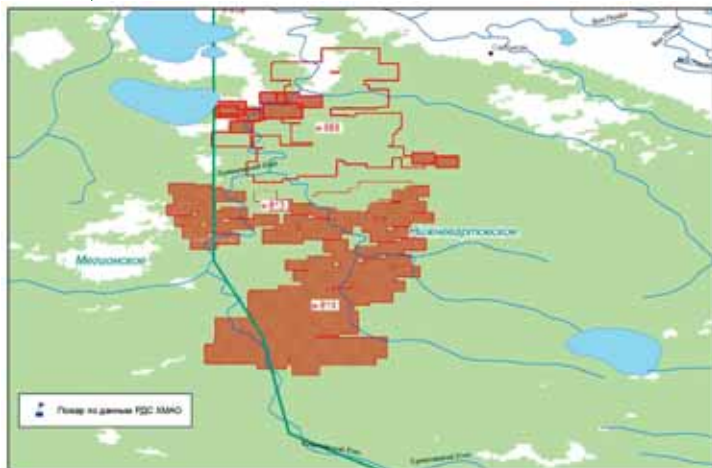


Рис. 3.39.  
Схема возникновения пожаров, по данным ИСДМ-Рослесхоз  
и данным РДС ХМАО на 02.07.2012

### 3.4.7. ДИСПЕТЧЕРСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Диспетчерское управление организуется для принятия необходимых и достаточных мер по профилактике, обнаружению и тушению пожаров. Для решения этих задач созданы Федеральная диспетчерская служба Рослесхоза – ФДС, Региональная диспетчерская служба лесного хозяйства – РДС.

В соответствии с приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 28.05.2012 № 218 «Об утверждении Методических указаний по вопросам организации и функционирования специализированных диспетчерских служб органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений», специализированная диспетчерская служба органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений (далее – Региональная диспетчерская служба лесного хозяйства), состоит из двух уровней:

1. Региональные диспетчерские службы лесного хозяйства (РДС), создаваемые органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений;

2. Диспетчерские службы лесничеств, создаваемые специализированными государственными бюджетными и автономными учреждениями и организациями (т.е. лесохозяйственными и лесопожарными организациями), выполняющими работы по охране лесов от пожаров, загрязне-

ния (в том числе радиоактивными веществами) и иных негативных воздействий, а также вредных организмов, осуществлению иных мер пожарной безопасности в лесах.

Основными задачами региональных диспетчерских служб лесного хозяйства (пункт 2.1 данного приказа) являются:

- ❖ Прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

- ❖ Прием и учет информации о захлавлении, загрязнении (в том числе радиоактивными веществами) и иных негативных воздействиях, а также об очагах вредных организмов на землях лесного фонда и землях иных категорий, на которых располагаются леса.

- ❖ Прием и учет информации о действиях, создающих угрозу нарушения лесного законодательства.

- ❖ Координация работ по охране лесов от пожаров.

- ❖ Информационно-аналитическое обеспечение мероприятий по охране и защите лесов и предупреждению нарушений лесного законодательства.

- ❖ Иные задачи, возлагаемые на Региональную диспетчерскую службу лесного хозяйства органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений.

### 3.4.8. «ПРЯМАЯ ЛИНИЯ» ЛЕСНОЙ ОХРАНЫ

Работа «Прямой линии» лесной охраны осуществляется в круглосуточном режиме специалистами РДС. Любой гражданин Российской Федерации может обратиться с сообщением на бесплатный номер 8–800–100–94–00, и звонок будет принят тем органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области лесных отношений, где абонент находится.

На «прямую линию» лесной охраны может поступать следующая информация:

- ✓ о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах;
- ✓ о нарушениях лесного законодательства;
- ✓ о загрязнении (в том числе радиоактивными веществами) и иных негативных воздействиях;

✓ об очагах вредных организмов на землях лесного фонда и иных земель, на которых располагаются леса.

Кроме того, здесь можно получить рекомендации по спасению жизни и здоровья граждан, находящихся на задымленной лесной местности или в районе очага лесного пожара.

### 3.5. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЮ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ НА ЗЕМЛЯХ ЛЕСНОГО ФОНДА, НЕ ПЕРЕДАННЫХ В АРЕНДУ

#### 3.5.1. ТРЕБОВАНИЯ ЛЕСНОГО КОДЕКСА РФ К ВЫПОЛНЕНИЮ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

В статье 19 «Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов» Лесного кодекса РФ определено:

1. Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 Кодекса, или использующими леса в соответствии с Кодексом лицами.

2. Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов могут осуществляться государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со статьями 81–84 Кодекса.

Если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено в установленном порядке на государственные (муниципальные) учреждения или на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют закупки работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с законодатель-

ством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

#### 3.5.2. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ТУШЕНИЮ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ

Виды работ, выполняемые при тушении лесных пожаров, определены статьей 53.4 «Тушение лесных пожаров» Лесного кодекса РФ и включают:

- ❖ обследование лесного пожара с использованием наземных, авиационных или космических средств в целях уточнения вида и интенсивности лесного пожара, его границ, направления его движения, выявления возможных границ его распространения и локализации, источников противопожарного водоснабжения, подъездов к ним и к месту лесного пожара, а также других особенностей, определяющих тактику тушения лесного пожара;

- ❖ доставку людей и средств тушения лесных пожаров к месту тушения лесного пожара и обратно;

- ❖ локализацию лесного пожара;

- ❖ ликвидацию лесного пожара;

- ❖ наблюдение за локализованным лесным пожаром и его дотушивание;

- ❖ предотвращение возобновления лесного пожара.

Лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке обязаны немедленно сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара. Правила тушения лесных пожаров устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Следует четко различать понятия работы по тушению и стадии тушения лесного пожара. Тушение любого лесного пожара состоит из последовательно выполняемых стадий тушения (рис. 3.40).

**Разведка** проводится наземными и авиационными методами в целях оценки ситуации и формирования плана тушения. Она является основной частью системы сбора информации на лесном пожаре. Это – начальное действие по тушению. Разведка проводится в течение всего периода тушения лесного пожара до стадии



Рис. 3.40.  
Стадии тушения лесного пожара

ликвидации. При тушении крупных лесных пожаров в целях мониторинга ситуации и координации сил целесообразно проводить регулярные авиаоблеты.

Начальным действием по локализации лесного пожара является **остановка продвижения огня**, – т. е. действия сил тушения, направленные на остановку распространения кромки лесного пожара (огня), прежде всего, на опасных и критических направлениях. Приоритет воздействия на элементы лесного пожара (фронт, фланги, тыл, языки) устанавливается руководителем тушения пожара в соответствии с выбранной тактикой тушения.

**Локализация лесного пожара** – комплекс действий, направленных на предотвращение возможности дальнейшего распространения горения путем прокладки минерализованных полос, создания полностью потушенных участков кромки по всему периметру пожара и обеспечения условий для его ликвидации имеющимися силами и средствами. **Локализованный пожар** – это пожар, вокруг которого проложены заградительные минерализованные полосы или потушенные участки кромки, надежно преграждающие

пути дальнейшего распространения огня по всему его периметру.

**Дотушивание пожара** заключается в ликвидации очагов горения, оставшихся на пройденной огнем площади после локализации пожара. Дотушивание проводится во всех очагах горения внутри пожарища в полосе шириной до 50–60 м (на расстояние двойной высоты древостоя) от локализованной кромки пожара в целях исключения возможного переброса огня за пределы пожарища.

**Окарауливание пожара** состоит в непрерывном или периодическом осмотре пройденной огнем площади с целью предотвращения возобновления пожара от скрытых очагов, не выявленных при дотушивании. Окарауливание может продолжаться несколько суток.

**Ликвидация лесного пожара** является завершающим действием, когда устанавливается, что отсутствуют условия для возобновления пожара после завершения работ по дотушиванию и окарауливанию. При ликвидации лесного пожара все работы по тушению прекращаются, и силы и средства пожаротушения возвращаются в места их постоянной дислокации и

(или) их направляют на тушение других лесных пожаров.

Если на ликвидированном пожаре в течение 5 суток произошло возобновление горения на потушенных участках кромки, пожар считается возобновившимся.

Охрана лесов от пожаров предусматривает создание системы, решающей задачу раннего обнаружения и тушения лесных пожаров.

Из всех пожаров, возникших за пожароопасный сезон, 3–5 % являются крупными, но на их тушение расходуется до 80–90 % средств, выделяемых на тушение лесных пожаров в Российской Федерации. Классификация лесных пожаров приведена в табл. 3.3.

### 3.5.3. ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Эффективность организации системы охраны лесов от пожаров определяется следующими характеристиками:

❖ **Время обнаружения** – время с момента возникновения лесного пожара до момента его обнаружения. Эффективная система обнаружения.

❖ **Время реакции** – время с момента обнаружения лесного пожара до момента прибытия сил и начала тушения. Подготовленные лесопожарные формирования и эффективная организация территории охраны.

❖ **Время информационного обмена** – время прохождения информации и распределения между всеми исполнителями, непосредственно выполняющими работы по обнаружению и тушению пожаров. Подготовленные лесопожарные

формирования и эффективная организация территории охраны.

❖ **Время управленческих и административных реакций** – скорость принятия и реализации управленческих и административных решений органами управления силами тушения и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Построение системы управления на принципах единоначалия, высокий уровень взаимодействия государственных органов и снятие административных барьеров.

### 3.5.4. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАДАЧ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ МЕЖДУ ЛЕСНИЧЕСТВАМИ И ЛЕСОПОЖАРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Полномочия в области лесных отношений по тушению лесных пожаров возложены на субъекты Российской Федерации (регионы). В каждом лесничестве есть орган управления, находящийся в ведении органа управления лесным хозяйством субъекта Российской Федерации. На исполнение лесных полномочий, в том числе по тушению лесных пожаров, регионам ежегодно из федерального бюджета выделяются целевые финансовые средства – субвенции.

Субъекты Российской Федерации в рамках исполнения полномочий создают и содержат государственные лесопожарные и лесохозяйственные автономные или бюджетные учреждения (организации) или привлекают коммерческие организации в установленном порядке (путем заключения договор на конкурсной основе). Таким образом, тушением пожаров в лесах занимаются региональные лесопожарные и лесохозяйственные организации (учреждения), которые имеют наземные подразделения в пожарно-хи-

Таблица 3.3.

Классификация лесных пожаров с учетом тактических возможностей подразделений (формирований)

Категория лесного пожара	Минимально необходимое количество сил и средств пожаротушения	Площадь, пройденная огнем к началу тушения, га
Начинающийся	Тушение могут обеспечить 2–6 чел. с ручными средствами тушения	До 1,5
Малый	Тушение может обеспечить группа численностью 6–12 чел. с использованием ручных средств тушения и 1–2 единицы пожарной техники	1,5–3,0
Средний	Тушение могут обеспечить 1–2 команды (численностью 20–30 чел.) с использованием ручных и других средств тушения – 2–3 бульдозера, тракторы с лесными плугами, пожарный агрегат	3,0–25,0
Крупный	Тушение могут обеспечить 2–6 команд (60–90 чел.) с использованием технических и других средств тушения – 3–8 бульдозеров, тракторов с лесными плугами, пожарных агрегатов	25,0–200,0
Особо крупный	Тушение обеспечивается командами общей численностью более 100 чел. с использованием технических и других средств тушения – от 3 до 12 бульдозеров, тракторов с лесными плугами, пожарных машин и агрегатов	Более 200



Рис. 3.41.  
**Планирование мероприятий по охране лесов от пожаров  
работниками лесничества**



Рис. 3.42.  
**Осуществление работниками лесничества контроля деятельности  
лесохозяйственных и лесопожарных организаций, арендаторов  
участков земель лесного фонда**



Рис. 3.43.  
**Организация противопожарного обустройства лесных участков.  
Создание минерализованных полос**

мических станциях и авиационные подразделения в авиаотделениях.

При решении задач по охране лесов от пожаров лесничества выступают в роли представителя заказчика – органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области лесных отношений (рис. 3.41–3.43).

Финансирование государственных лесопожарных и лесохозяйственных автономных или бюджетных учреждений осуществляется на основании государственных заданий, которые формируются специалистами органа управления лесных хозяйством субъекта Российской Федерации. В задании должны отражаться технологические параметры выполнения работ и оценки качества их выполнения.

Перед началом пожароопасного сезона ежегодно руководство лесничества обязано разработать план борьбы с лесными пожарами на случай высокой и чрезвычайной горимости. В план включают все силы и средства, которые могут быть привлечены к обнаружению и тушению лесных пожаров, с обязательным указанием территориальных подразделений лесопожарных организаций и порядка общего взаимодействия. Также в план могут включать силы и средства подразделений муниципальной и добровольной пожарной охраны, арендаторов земель лесного фонда, формирований волонтеров. В плане описываются процедуры взаимодействия с органами местного самоуправления.

Лесничества контролируют сроки и объемы выполненных специализированной лесопожарной организацией работ, проверяют качество тушения и своевременность прибытия лесопожарных команд к месту обнаруженного лесного пожара, определяют ущерб. Для оперативного взаимодействия между всеми участниками тушения налажена устойчивая телефонная и радиосвязь. О лесопожарной обстановке ежедневно информируют органы местного самоуправления.

В условиях высокой горимости лесничество и лесопожарные организации, органы местного самоуправления и органы государственной власти постоянно обмениваются информацией. Органы местного самоуправления оказывают содействие в реализации мероприятий по тушению лесных пожаров. В наиболее критических ситуациях на территории муниципального образования (административного района и т.п.) к работе подключается специальный уполномоченный орган власти – Комиссия по чрезвычайной

ситуации и обеспечению пожарной безопасности (КЧС) муниципального образования (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

На начальном этапе КЧС оказывает содействие участникам процессов тушения пожаров, а в чрезвычайные периоды имеет право возглавить руководство мероприятий по тушению лесных пожаров. Руководство лесничества как «представитель владельца лесов», обязано осуществлять тесное взаимодействие с уполномоченными и координирующими органами. Если чрезвычайная ситуация, связанная с лесными пожарами, выходит за пределы административного района, тогда к работе может быть подключена КЧС субъекта Российской Федерации.

В случае прогнозируемого ухудшения лесопожарной обстановки и истощения собственных ресурсов пожаротушения, КЧС района вправе обратиться за дополнительной помощью в КЧС субъекта Российской Федерации.

### 3.6. ЛЕС ПОЖАРНЫЕ ЦЕНТРЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС, ОРГАНИЗАЦИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ РАБОТ

Единых требований к названию специализированных организаций по тушению лесных пожаров, созданных в субъектах Российской Федерации с целью исполнения переданных полномочий, не существует. Они могут иметь названия: лесопожарный центр, база авиационной охраны лесов, база авиационной и наземной охраны лесов и т.д.

Наиболее распространенное наименование – лесопожарный центр. В состав данных структур, как правило, входят пожарно-химические станции, которые в зависимости от типа комплектуются соответствующим количеством персонала и лесопожарной техники. Наибольшее количество центров расположено в европейской части России. В состав центров могут входить авиационные подразделения (группы десантников-пожарных и парашютистов-пожарных, воздушные суда), а в некоторых случаях – авиаотделения совместно с пожарно-химическими станциями.

Численность профессиональных лесопожарных подразделений регулируется нормативами. В соответствии с Положением о пожарно-химических станциях (приказ Рослесхоза от 19.12.1997 № 167) установлено, что:

❖ **ПХС-1 (первого типа)** предназначена для охраны лесов на уровне участкового лесничества. Станция обеспечивает ликвидацию 2-х одновременно действующих пожаров в сутки, а также участвует совместно с другими формированиями в тушении пожаров на обслуживаемой территории – 2–3 бригады (численностью от 2 до 10 каждая);

❖ **ПХС-2 (второго типа)** предназначена для охраны лесов на уровне лесничества (национального парка, заповедника), леса которых имеют высокую природную пожарную опасность. Обеспечивает ликвидацию 4-х одновременно действующих пожаров в сутки, оснащается более разнообразной и в большем количестве техникой, чем ПХС-1. Имеет в составе 4–6 бригад с пожарными машинами и гусеничной лесопожарной техникой;

❖ **ПХС-3 (третьего типа)** организуется в районах, леса которых имеют очень высокую природную пожарную опасность, продолжительный пожароопасный сезон и являются наиболее горимыми в регионе. Формируется в лесничествах (национальных парках, государственных природных заповедниках), расположенных в центре пожароопасной зоны, для ликвидации крупных лесных пожаров, создающих чрезвычайные ситуации. Оснащается мощной техникой, транспортом для оперативной доставки команд к пожарам; здесь могут быть организованы резервные склады и средства пожаротушения (рис. 3.44).

Состав авиаотделений формируется на основании положения об авиаотделении (приказ Рослесхоза от 22.09.1997 № 122 «Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов» и приказ Гослесхоза СССР от 12.03.1981 № 33 «Нормативы численности парашютистов-пожарных и десантников пожарных при выполнении авиалесоохранных работ»). Как правило, в авиаотделениях создается от 2 до 6 групп авиапожарной службы численностью 5–6 чел. каждая. За авиаотделением закрепляется 1–2 воздушных судна: самолет для авиапатрулирования и вертолет для обслуживания действующих лесных пожаров и вывозки парашютно-десантных групп после окончания тушения (рис. 3.45–3.50).



Рис. 3.44.  
Пожарно-химическая станция 3-го типа



Рис. 3.47.  
Пожарный бульдозер



Рис. 3.45.  
Применение пожарных машин для тушения лесных пожаров



Рис. 3.48.  
Лесопожарный трактор с грунтометом



Рис. 3.46.  
Спектр специализированной техники ПХС включает пожарные машины и тракторы, бульдозеры и пр.



Рис. 3.49.  
Тушение пожаров  
наземными командами ПХС



Рис. 3.50.  
Группа парашютистов-пожарных

Подразделения наземной и авиационной охраны могут на договорной основе оказывать помощь муниципальной пожарной охране при тушении пожаров на объектах без права входа персонала внутрь горящих зданий и сооружений, тушении природных пожаров на территориях, не входящих в земли лесного фонда.

### 3.7. АВИАЦИОННЫЕ РАБОТЫ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В соответствии со статьей 57 Лесного кодекса РФ, авиационные работы по охране и защите лесов включают:

- ❖ авиационное патрулирование;
- ❖ тушение лесных пожаров;
- ❖ доставку воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно;
- ❖ осуществление авиационного лесопатологического мониторинга и проведение иных работ по защите лесов от вредных организмов.

Порядок организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.2007 № 385 «Об утверждении правил организации и осуществления авиационных работ по охране и защите ле-

сов», а также приказом Рослесхоза от 3.11.2011 № 470 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов».

Для осуществления авиационных работ в лесах России требуется до 400 воздушных судов ежегодно, в том числе до 200 вертолетов (рис. 3.51). Нормативный потребный уровень годового налёта воздушных судов составляет 100–150 тыс. летных часов. Нормативное количество специалистов авиапожарной службы оценивается на уровне 6–8 тыс. чел. Структурными организациями, осуществляющими авиационную охрану лесов на профессиональном уровне, являются базы авиационной охраны лесов, в которых имеются авиаотделения (более 250 авиаотделений в Российской Федерации).

Непосредственное проведение работ по охране лесов от пожаров на территории, обслуживаемой базой авиационной охраны лесов, осуществляется авиационными отделениями (авиаотделениями), а в случаях выполнения функций и наземной охраны – отделениями. Каждое авиаотделение имеет свой аэродром или взлетно-посадочную площадку, диспетчерский пункт управления, несколько групп или команд десантников-пожарных и парашютистов-пожарных (приказ Рослесхоза от 22.09.1997 № 122 «Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов»).

В составе авиаотделения могут организовываться механизированные отряды или команды, оснащаемые бульдозерами, автоцистернами и противопожарными агрегатами. Для доставки к местам пожаров механизированных отрядов (ко-



Рис. 3.51.  
Налёт воздушных судов (ВС) на авиалесоохранные работы подразделениями баз авиационной охраны лесов и лесных служб

манд) и противопожарной техники, в том числе на внешней подвеске, могут использоваться тяжелые вертолеты. Для борьбы с лесными пожарами на базе авиационной охраны лесов организуют парашютную и десантно-пожарную службу (ПДПС), в состав которой входят парашютно-пожарные и десантно-пожарные команды и группы, укомплектованные парашютистами-пожарными и десантниками-пожарными соответственно. Команды возглавляет старший инструктор парашютной и десантно-пожарной службы (рис. 3.52–3.55).

Для осуществления оперативного руководства авиапожарными силами в авиабазе формируется лётно-производственная служба (ЛПС). В состав ЛПС входят квалифицированные специалисты в области пожарного управления – летчики-

наблюдатели. Летчик-наблюдатель имеет высшее лесохозяйственное образование, лётную и углубленную лесопожарную подготовку.

Как правило, летчик-наблюдатель осуществляет оперативное руководство авиаотделением и всеми дополнительно привлеченными силами ПДПС, авиационными ресурсами (воздушными судами), действующими в пределах зоны ответственности авиаотделения.

Основная технология, используемая в авиационной охране лесов, – раннее обнаружение и подавление лесных пожаров. С этой целью в периоды пожарной опасности, как правило, при III–V классах пожарной опасности по условиям погоды, воздушные суда с летчиками-наблюдателями и авиапожарными группами на борту патрулируют территорию земель лесного фонда по установленным маршрутам. В случае обнаружения пожара, группа незамедлительно высаживается для тушения. Соблюдение технологии позволяет тушить более 90 % лесных пожаров по принципу «один пожар – одна группа». Это существенно снижает площади, пройденные огнем,



Рис. 3.52.  
Десантники-пожарные преимущественно используют ручной труд



Рис. 3.53.  
Десантники-пожарные тушат пожар с помощью ранцевого огнетушителя



Рис. 3.54.  
Применение десантниками-пожарными переносных мотопомп

финансовые и ресурсные затраты, а также ущерб от лесных пожаров.

Если база авиационной охраны лесов выполняет задачи по тушению лесных пожаров и в наземной зоне, то ей передают все имеющиеся ресурсы наземного тушения лесных пожаров. В этом случае организация, как правило, называется *база авиационной и наземной охраны лесов*.

Основные производственные показатели по авиационной охране лесов – охраняемая площадь и зоны мониторинга – для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, устанавливает Рослесхоз.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области лесных отношений, в зависимости от формы собственности специализированной организации по тушению лесных пожаров до начала пожароопасного сезона формируют государственные задания с требуемыми показателями работы, а затем заключают договоры или доводят задание по авиационной охране лесов от пожаров.

Площадь осматриваемой территории авиаотделения, как правило, должна составлять нормативную площадную нагрузку на основное плановое воздушное судно в расчете на однократное патрулирование при плотности пожаров, соответствующей малой пожарной опасности по условиям погоды (Нормативы по площадным нагрузкам на летательные аппараты при выполнении авиалесоохранных работ введены в действие указанием Гослесхоза СССР и МГА от 5.07.1978 № 88/117/у). Границы обслуживаемой территории должны совпадать с границами лесничеств или проходить по хорошо известным, распознаваемым с воздуха ориентирам (большие реки, железные дороги и т. д.). Стандартное авиаотделение обслуживает (охраняет) в среднем 1,5–3,0 млн га земель лесного фонда.

Места базирования авиаотделений находятся в пунктах, имеющих аэродромы (посадочные площадки), расположенные как можно ближе к наиболее пожароопасным участкам охраняемой территории. Вертолеты, при необходимости, могут базироваться вне аэродромов, на посадочных площадках, оборудованных в соответствии с Федеральными авиационными правилами (ФАП). Желательно, чтобы в пункте базирования авиаотделения располагалось и лесничество.

Авиаотделениям устанавливают патрульные маршруты для 1-, 2- и 3-кратного патрулирова-



Рис. 3.55.  
Применение десанниками-пожарными управляемого  
огня – отжига

ния для малой, средней и высокой пожарной опасности в лесу по условиям погоды соответственно.

В зависимости от заданного уровня охраны и числа пожаров, возникающих на территории, обслуживаемой авиаотделением, в том числе в удаленных районах, устанавливается численность авиапожарных команд, необходимая для своевременного обслуживания пожаров, а также типы и количество воздушных судов, которые должны обеспечить доставку команд к местам пожаров.

Патрульные маршруты прокладывают через наиболее опасные в пожарном отношении участки с таким расчетом, чтобы обеспечивалась полная просматриваемость обслуживаемой территории при средних условиях видимости. При этом не должно допускаться больших перекрытий просматривания одной и той же площади с соседних маршрутов. По возможности следует избегать изломов маршрутов под острыми углами. При прокладке маршрутов учитывается необходимость обеспечения максимальной безопасности полетов. Расстояние между линиями маршрута должно быть не более 60 км, а от маршрута до границы обслуживаемой территории – не более 30 км.

План по налёту часов формируется в зависимости от выделенного финансирования и предусматривает распределение лимитов лётного времени по авиаотделениям.

Отделения (авиаотделения) оснащены средствами пожаротушения с таким расчетом, чтобы каждое отделение, ведущее активную борьбу с

лесными пожарами, было полностью подготовлено к применению тех средств и методов борьбы с лесными пожарами, использование которых целесообразно в природных и экономических условиях обслуживаемой территории.

Авиационная охрана является составной частью общего комплекса мероприятий по охране земель лесного фонда от пожаров, осуществляемых органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области лесных отношений. По отдельным договорам может осуществляться охрана лесов иных ведомств (особо охраняемые природные территории, военные лесничества, арендаторы). Отнесение земель лесного фонда к районам авиационной охраны устанавливается органом управления лесным хозяйством субъекта Российской Федерации при обязательном согласовании с Рослесхозом.

Авиационная охрана лесов осуществляется специализированными организациями по туше-

нию лесных пожаров (базами авиационной охраны лесов, базами авиационной и наземной охраны лесов), находящимися в подчинении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений. Специализированные организации по авиационной охране лесов выполняют работы по договорам с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области лесных отношений, другими ведомствами и несут перед ними ответственность за надлежащее выполнение принятых договорных обязательств.

Специализированные организации по авиационной охране лесов выполняют следующие виды работ:

- ❖ Авиационное патрулирование земель лесного фонда и не входящих в земли лесного фонда лесов и других природных ландшафтов с целью обнаружения лесных и других пожаров (рис. 3.56).
- ❖ Тушение лесных пожаров силами и средствами парашютной и десантно-пожарной службы и с воздушных судов в районах авиационной охраны лесов, оленьих пастбищ и охотничьих угодий, а также оказание содействия лесопользователям в обнаружении и тушении лесных пожаров (рис. 3.57).
- ❖ Доставка воздушными судами к местам лесных пожаров для их тушения и обратно людских ресурсов, технических и других средств борьбы с лесными пожарами (рис. 3.58–3.61).
- ❖ Разработка и внедрение технических, других средств и технологий обнаружения и тушения лесных пожаров с применением авиации.
- ❖ Проведение противопожарной пропаганды и других профилактических мероприя-

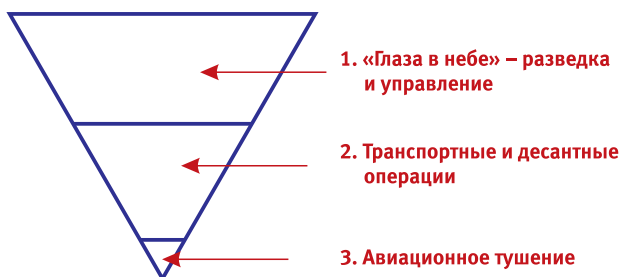


Рис. 3.56.  
Распределение решаемых авиацией задач при авиационной охране лесов, тыс. шт.



Рис. 3.57.  
Количество совершенных производственных прыжков и спусков парашютистами-пожарными и десантниками-пожарными при тушении лесных пожаров



Рис. 3.58.  
Десантирование парашютистов-пожарных к месту обнаруженного лесного пожара на самолете Ан-2



Рис. 3.59.  
**Десантирование десантников-пожарных  
с противопожарным оборудованием**

тий авиационными и обычными методами и средствами.

❖ Участие в обеспечении мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными и тундровыми пожарами, и проведение первоочередных авиационно-спасательных работ.

Авиационные работы проводятся с использованием арендуемых самолетов и вертолетов авиакомпаний, государственной авиации (МЧС России, Минобороны России и пр.) или с использованием собственных воздушных судов. База авиационной охраны лесов, имеющая собственные воздушные суда, должна иметь Сертификат эксплуатанта, выдаваемый Росавиацией Минтранса России, т. е. иметь статус авиакомпании.

Работы по тушению лесных пожаров наземными и авиационными средствами проводят специализированные организации (аэробазы) в соответствии с действующими инструкциями, указаниями и положениями по обеспечению охраны лесов от пожаров, с соблюдением соответствующих правил по охране труда, технике безопасности и безопасности полетов.

В охране лесов от пожаров авиация используется для решения следующих задач:



Рис. 3.60.  
**Высадка десантников-пожарных к месту тушения  
лесного пожара**



Рис 3.61.  
**Доставка лесопожарного трактора на внешней подвеске  
к месту тушения пожара**

- ❖ обнаружения лесных пожаров и осмотра действующих пожаров;
- ❖ мониторинга пожарной опасности;
- ❖ доставки сил и средств к местам пожаров,
- ❖ осуществления управления и координации сил на пожаре;
- ❖ проведения авиационного тушения (рис. 3.62–3.65);
- ❖ оказания экстренной помощи.

В период чрезвычайной горимости лесов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области лесных отношений, может напрямую обратиться к субъектам Российской Федерации, имеющим в своем составе специализированные организации по тушению лесных пожаров, с целью их оперативно-привлечения для оказания помощи. Если со-



Рис. 3.62.  
**Применение тяжелых вертолетов Ми-26 для тушения лесных пожаров.** Ханты-Мансийская база авиационной и наземной охраны лесов от пожаров, 2012 г.



Рис. 3.63.  
**Авиационное тушение с самолета Ан-2П**



Рис. 3.64.  
**Тушение лесного пожара с самолета БЕ-200**



Рис. 3.65.  
**Работа руководителя тушения крупного лесного пожара и его штаба**

гласие достигнуто, то заключается соответствующий договор, на основе которого устанавливаются взаимоотношения по оплате труда привлекаемых специалистов.

Привлечение сил и средств может быть инициировано Рослесхозом. В этом случае для оказания помощи направляются команды федерального резерва (ФБУ «Авиалесоохрана», г. Пушкино, Московской обл.). Привлечение дополнительных ресурсов пожаротушения и порядок принятия Рослесхозом решения о маневрировании лесопожарными формированиями изложен в части 3 статьи 53.2. Лесного кодекса РФ: «По результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает решение о маневрировании лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования в соответствии с межрегиональным планом маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования».

### 3.8. Административные действия по организации и выполнению мероприятий по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда, переданных в аренду

Лица, использующие леса на условиях аренды (арендаторы), в сфере охраны лесов от пожаров имеют определенные обязательства в облас-

ти обеспечения пожарной безопасности в лесах и по мере возможности участвуют в мероприятиях по охране лесов от пожаров.

Взаимодействие государственных органов в области лесных отношений, лесничеств, лесопарков с лицами, использующими леса на условиях аренды, выстраиваются на основании договоров аренды участка земель лесного фонда и проекта освоения лесов, а также, в некоторых случаях, на основании отдельных соглашений и планов тушения лесных пожаров на территории лесничества.

Предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется в соответствии со статьями 71–74 Лесного кодекса РФ. Примерная форма договора аренды установлена Порядком подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и формы примерного договора аренды лесного участка (приказ Рослесхоза от 26.07.2011 № 319), где предусмотрены мероприятия по обеспечению пожарной безопасности, их объемы и сроки исполнения.

Статьей 53.1 «Предупреждение лесных пожаров» Лесного кодекса РФ установлено, что меры противопожарного обустройства лесов на лесных участках, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду, осуществляются лицами, использующими леса (арендаторами), на основании проекта освоения лесов. Противопожарные расстояния, в пределах которых осуществляется рубка деревьев, кустарников, лиан, очистка от захламления, устанавливаются Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и Лесным кодексом РФ.

Обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров включает:

- ❖ приобретение противопожарного снаряжения и инвентаря;
- ❖ содержание пожарной техники и оборудования, систем связи и оповещения;
- ❖ создание резерва пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, а также горючесмазочных материалов.

Все эти мероприятия арендаторы осуществляют за счет собственных средств.

Нормативы противопожарного обустройства лесов устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в

соответствии с приказом Рослесхоза от 27.04.2012 № 174.

Виды средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативы обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, нормы наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов арендаторами устанавливаются приказом Минприроды России от 28.03.2014 № 161.

Данные о противопожарных мероприятиях, проводимых в лесах, находящихся в аренде, приведены в разделе 9 приказа Рослесхоза от 29.02.2012 № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки». Информация приводится в картографическом и табличном виде:

- ✓ характеристика территории лесного участка по классам пожарной опасности (тематическая лесная карта);
- ✓ обоснование и характеристика проектируемых видов и объемов мероприятий по противопожарному обустройству лесов с учетом объектов, созданных при использовании лесов в соответствии с лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка), и их территориальное размещение (тематическая лесная карта);
- ✓ сведения о наличии и потребности пожарной техники, оборудования, снаряжения, инвентаря и др. на лесных участках в соответствии с действующими нормативами (тематическая лесная карта с указанием мест размещения техники, оборудования, инвентаря).

В отдельных случаях в договор аренды по согласованию сторон могут включаться пункты о тушении лесных пожаров силами и средствами арендаторов. В случае возникновения лесного пожара на лесном участке, арендатор вправе самостоятельно принять посильные меры по ограничению распространения пожара. В случае отсутствия в договоре аренды обязательств арендатора по тушению лесных пожаров, односторонние требования уполномоченного органа в сфере лесных отношений к арендатору неправомерны. В данной ситуации отказ арендатора не может быть основанием для расторжения договора аренды.

Силы и средства арендатора, которые могут быть привлечены для тушения лесных пожаров в условиях высокой горимости лесов лесничества, могут быть включены в план тушения лесных пожаров на территории лесничества. Именно на основании планов тушения реализуется порядок привлечения дополнительных сил и средств. При этом следует отметить, что техническое включение

ние информации о силах и средствах арендаторов и иных организаций в план тушения не является механизмом принятия этими организациями обязательств по тушению лесных пожаров. План тушения является документом оперативного использования и включает информацию для принятия решений, он не содержит механизма привлечения арендаторов. Механизмами привлечения сил арендаторов и (или) иных организаций являются исключительно:

- ❖ добровольное принятие на себя обязательств и их выполнение организациями и гражданами на безвозмездной основе;
- ❖ наличие двустороннего соглашения (договора) между уполномоченными органами в сфере лесных отношений, лесопожарными организациями и привлекаемыми организациями (юридическими лицами), гражданами (физическими лицами) на возмездной или безвозмездной основе;
- ❖ решение комиссии по чрезвычайной ситуации соответствующего уровня.

### 3.9. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

#### 3.9.1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЛЕСНИЧЕСТВА (ЛЕСОПАРКА)

В соответствии со сложившейся практикой, руководство лесничества (лесопарка) является организатором системы охраны лесов от пожаров на территории лесничества. При этом деятельность в этой сфере можно условно разделить на следующие направления:

- ✓ мероприятия, проводимые силами лесничества:
- планирование противопожарных мероприятий на лесных участках, планирование мер по обнаружению и тушению лесных пожаров;
- обеспечение пожарной безопасности в лесах, осуществление противопожарного надзора;
- взаимодействие с общественностью, противопожарная пропаганда;
- контроль за исполнением обязательств сторонними и привлеченными организациями;

- учет результатов охраны лесов от пожаров;
- организация межведомственного взаимодействия при тушении лесных пожаров.
- ✓ мероприятия, проводимые силами сторонних и привлеченных организаций:
- обнаружение лесных пожаров;
- тушение лесных пожаров.

Таким образом, лесничество выступает в роли постановщика задач и заказчика услуг для задействованных организаций, а также центра взаимодействия всех сил на территории лесничества при выполнении работ по обнаружению и тушению пожаров.

Политика лесничества реализуется на основании следующих документов:

- ❖ лесохозяйственный регламент лесничества;
- ❖ план тушения лесных пожаров на территории лесничества.

Вопросы межведомственного взаимодействия наиболее остро проявляются в условиях возникновения лесных пожаров. В соответствии с Лесным кодексом РФ, Правила тушения лесных пожаров являются основным нормативным документом, регулирующим особенности межведомственного взаимодействия при тушении лесных пожаров.

Правила тушения лесных пожаров (приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313) устанавливают примерный порядок управления в цепочке «Лесопожарное подразделение – Лесничество (лесопарк) – Комиссия по чрезвычайной ситуации муниципального образования» в условиях отсутствия режима чрезвычайной ситуации и при его введении.

Непосредственное взаимодействие лесничества с лесопожарными подразделениями, находящимися в местах тушения пожаров, базируется на руководителях тушения лесных пожаров и руководителях территориальных подразделений организаций, осуществляющих работы в лесах лесничества.

#### 3.9.2. РУКОВОДИТЕЛЬ ТУШЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОЖАРА

Непосредственное руководство тушением лесного пожара осуществляется специально подготовленным лицом – руководителем тушения лесного пожара. Руководитель на принципах единоначалия управляет персоналом лесопожарных формирований, участвующих в тушении пожара, а также всеми привлеченными к тушению

пожара силами (в соответствии с Федеральным законом от 21.02.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»).

Руководителем тушения лесного пожара является прибывшее первым на пожар старшее должностное лицо подразделения лесопожарной организации.

Руководитель тушения лесного пожара:

- ✓ осуществляет тактическое руководство всеми силами тушения с целью ликвидации лесного пожара;
- ✓ отвечает за выполнение поставленной задачи, разработку тактики и стратегии тушения пожара, безопасность работников, участвующих в тушении пожара;
- ✓ устанавливает границы территории, на которой осуществляются действия по тушению лесного пожара, порядок и особенности указанных действий, а также, при необходимости, принимает решение о спасении людей и имущества при пожаре;
- ✓ при необходимости принимает иные решения, в том числе ограничивающие права должностных лиц и граждан на указанной территории;
- ✓ взаимодействует с лесничеством (лесопарком) или оперативным штабом, на территории которого осуществляются работы по тушению лесного пожара;
- ✓ обязан обеспечить условия для выполнения всеми работающими на тушении пожара правил охраны труда и техники безопасности работ и нести за это ответственность;
- ✓ не должен оставлять место пожара до тех пор, пока пожар не будет потушен или локализован;
- ✓ имеет право назначить заместителя из числа наиболее опытных работников, участвующих в тушении данного лесного пожара, при этом ответственность за принимаемые заместителем решения сохраняется за руководителем тушения пожара;
- ✓ не имеет права возложить исполнение своих обязанностей на иных лиц.

Указания руководителя тушения пожара обязательны для исполнения всеми должностными лицами и гражданами на территории, где осуществляются действия по тушению лесного пожара. Никто не вправе вмешиваться в действия руководителя тушения пожара или отменять его распоряжения при тушении лесного пожара.

Границы территории, на которой осуществляются действия по тушению лесного пожара, ус-

танавливаются на расстоянии не менее 500 м от действующей (локализованной) кромки лесного пожара и (или) созданных (планируемых к созданию) минерализованных полос, опорных линий, от которых проводится отжиг, рубежей, на которых проводится (планируется) остановка распространения пожара и его локализация.

Если руководитель тушения пожара отсутствует (не определен), назначение лица руководителем тушения проводится старшим по должности работником лесопожарного подразделения (формирования) или распоряжением (приказом) оперативного штаба лесничества по согласованию с руководством учреждения (организации), в котором работает указанное лицо.

В случае функционирования режима ЧС назначение лица руководителем тушения крупного лесного пожара осуществляется распоряжением (приказом) оперативного штаба лесничества или комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности (КЧС) по согласованию с руководством оперативного штаба лесничества и руководством учреждения (организации), в которой работает указанное лицо. В случае, когда руководитель тушения пожара ранее был назначен распоряжением (приказом) оперативного штаба лесничества или КЧС, назначение иного лица в качестве руководителя тушения пожара или отстранение действующего руководителя от исполнения обязанностей проводится на основании распоряжений (приказов) этих органов.

В районах применения наземных сил и средств приоритет в руководстве тушением лесного пожара имеет старший по должности работник наземных лесопожарных подразделений (формирований).

В районах применения авиационных сил и средств приоритет в руководстве тушением лесного пожара имеет старший по должности работник из числа находящихся на пожарах групп (команд) парашютистов-пожарных и десантников-пожарных, а также опытных летчиков-наблюдателей.

### 3.9.3. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Руководство деятельностью по организации тушения лесных пожаров на территории лесничества (лесопарка) возлагается на руководителя

организации, уполномоченной в области лесных отношений, на территории лесничества (лесопарка).

При возникновении крупных лесных пожаров или большого числа лесных пожаров в условиях высокой (чрезвычайной) пожарной опасности на территории лесничества формируется внештатный орган управления – *оперативный штаб по тушению пожаров на период до ликвидации лесных пожаров или до конца пожароопасного периода*. В состав оперативного штаба входят представители всех лесопожарных формирований и организаций, участвующих в тушении и обеспечении работ по тушению лесных пожаров на территории лесничества (лесопарка).

Руководит работой оперативного штаба руководитель организации, уполномоченной в области лесных отношений на территории лесничества (лесопарка), или замещающее его лицо. Оперативный штаб располагается в лесничестве (лесопарке) или при авиаотделении, пожарно-химической станции – в местах расположения пунктов диспетчерского управления.

Оперативный штаб осуществляет:

- ✓ планирование сил и действий по ликвидации лесных пожаров;
- ✓ оперативное руководство;

- ✓ взаимодействие с руководителями тушения лесных пожаров, в том числе руководителями тушения крупных лесных пожаров;
- ✓ межведомственное взаимодействие;
- ✓ организацию устойчивого обеспечения работ по тушению лесных пожаров.

Координацию мероприятий по борьбе с лесными пожарами на территории муниципальных образований осуществляет комиссия по чрезвычайной ситуации и обеспечению пожарной безопасности (КЧС), а в субъектах Российской Федерации – комиссия по чрезвычайной ситуации субъекта Российской Федерации (КЧС субъекта Российской Федерации). В этом случае руководство деятельностью по организации тушения лесных пожаров на территории района и ответственность за полноту и своевременность принимаемых мер возлагаются на руководителя комиссии (рис. 3.66).

В условиях чрезвычайной горимости оперативный штаб лесничества участвует в работе комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности в качестве ее структурного компонента (рабочая группа).

На уровне лесничества (лесопарка) в пределах границ административного района (муниципального образования) система управления при тушении лесных пожаров состоит из 3-х взаимодополняющих вертикально структурированных уровней:

- ✓ руководители тушения лесных пожаров;
- ✓ лесничества (лесопарки);
- ✓ комиссии по чрезвычайной ситуации и обеспечению пожарной безопасности.

При этом на каждом уровне имеется четкое разделение решаемых задач, базирующееся на принципе «*тактическое руководство* (руководитель тушения пожара) – *оперативная деятельность* (лесничество) – *стратегическое руководство* (КЧС)» (рис. 3.67).

Данная схема взаимодействия при тушении лесных пожаров должна быть отображена в планах тушения лесных пожаров на территории лесничества. Планы тушения – это документы, предназначенные для оперативного использования.

Наличие в планах информации, не имеющей фактического подтверждения, включение сил и средств организаций, не имеющих юридических обязательств и ответственности за выполнение указанных мер, недопустимо. Силы и средства организаций – арендаторов земель лесного фонда, муниципальной пожарной охраны, добро-



Рис. 3.66.  
Схема организации руководства при тушении лесных пожаров

вольных пожарных дружин, аварийно-спасательных подразделений и пр. могут быть включены в план только при наличии определенных соглашений (договор, контрактов и т.п.). Силы и средства организаций, не имеющих соглашений, если они включены в план тушения, могут быть привлечены только на основании решений КЧС и на добровольной основе.

Правила привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров (постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2011 № 344) регламентируют привлечение сил пожарной охраны:

✓ «Пункт 2. Привлечение сил и средств осуществляется на основании соглашений, заключаемых с территориальными органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органами, специально уполномоченными решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации (далее соответственно – территориальный орган, соглашение)...

✓ Пункт 7. Допускается привлечение сил и средств, не указанных в соглашении, на основании решения комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности соответствующего уровня...

✓ Пункт 9. Непосредственное руководство силами и средствами осуществляют руководители тушения лесных пожаров, допущенные в установленном порядке к руководству тушением лесных пожаров».

Если в условиях высокой и чрезвычайной горимости сил и средств, предусмотренных планом тушения лесных пожаров в лесах лесничества, а также сил лесопожарной организации, недостаточно и отсутствуют ресурсы у КЧС муниципального образования, могут быть задействованы ресурсы, предусмотренные в сводном плане тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации. На данном этапе координацию работ по борьбе с лесными пожарами осуществляет КЧС субъекта Российской Федерации или уполномоченный орган государственной власти.

В случае если сил и средств специализированных предприятий, предусмотренных в свод-

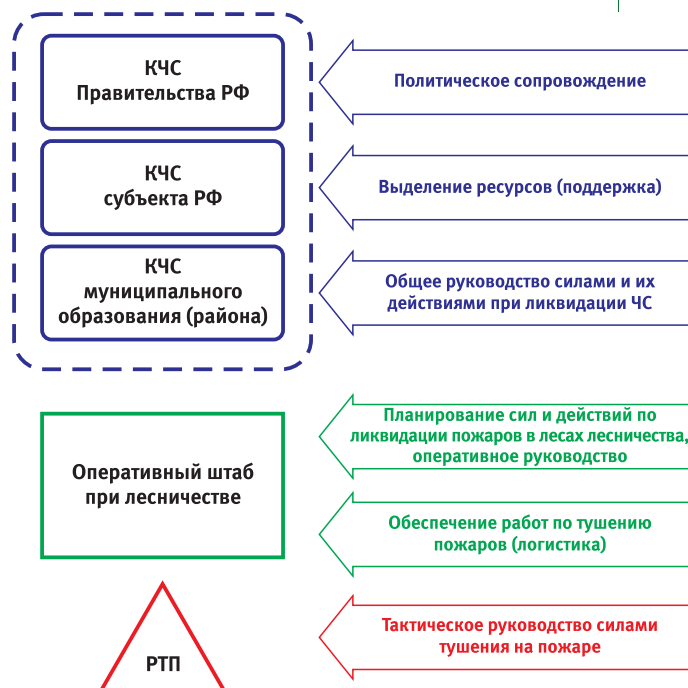


Рис. 3.67.

**Основные задачи, реализуемые на разных уровнях руководства при тушении лесных пожаров**

ном плане, недостаточно или не представляется возможным их внутрирегиональное (межрегиональное) маневрирование, могут быть привлечены силы и средства в соответствии с планом межрегионального маневрирования за счет средств субъекта Российской Федерации.

### 3.9.4. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ

В случае усугубления ситуации, дефицита ресурсов и введения режима чрезвычайной ситуации межрегионального или федерального уровня, вызванной лесными пожарами, могут быть задействованы силы и средства единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» устанавливает перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Для Мин-

природы России определено 5 функциональных подсистем, одна из которых – охрана лесов от пожаров и защита от вредителей и болезней леса (Рослесхоз).

На каждом уровне единой системы создаются *координационные органы*, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях; на объектовом уровне – *комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации*. В пределах федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет *полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе*.

Положение о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (приказ Рослесхоза от 22.05.2012 № 200) определяет основные задачи, функции, организацию управления, состав сил и средств, а также деятельность функциональной подсистемы охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – функциональная подсистема) (рис. 3.68).

Деятельность функциональной подсистемы осуществляется на федеральном и межрегиональном уровнях. Функциональная подсистема действует во взаимодействии с территориальными подсистемами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, созданными в субъектах Российской Федерации, в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров и очагов вредителей и болезней леса.

Функциональная подсистема создана для решения следующих задач:

- ✓ обеспечение готовности к действиям сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров;
- ✓ прогнозирование уровня пожарной опасности и санитарной опасности в лесах;
- ✓ участие в разработке и осуществлении федеральных целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, связанных с охраной лесов от пожаров и защитой их от вредителей и болезней;
- ✓ координация работ по маневрированию лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования в соответствии с межрегиональным планом маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования;
- ✓ сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров;
- ✓ осуществление контроля за радиационной обстановкой на территории земель лесного

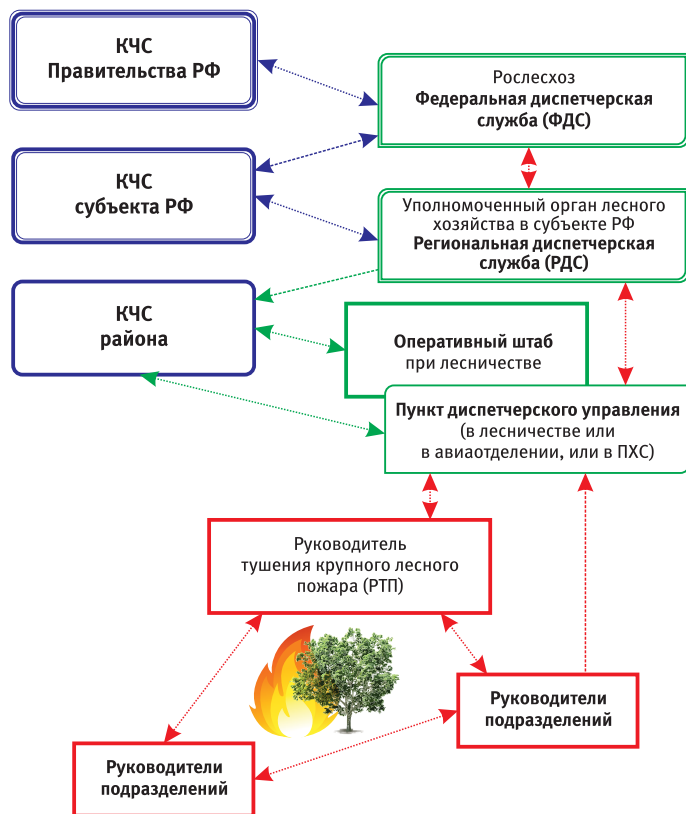


Рис. 3.68.  
Схема оперативного взаимодействия на государственном уровне

фонда, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате техногенных аварий, организацией и обеспечением лицами, использующими леса, установленного режима охраны, защиты лесов в условиях радиоактивного загрязнения;

✓ подготовка предложений в Правительственную комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности об установлении соответствующего режима функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций по результатам рассмотрения данных мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров.

Функциональная подсистема включает координативные органы, органы управления, силы и средства пожаротушения, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и информационного обеспечения.

Руководство деятельностью функциональной подсистемы осуществляет руководитель Федерального агентства лесного хозяйства. Координативным органом функциональной подсистемы является Комиссия Рослесхоза по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной и санитарной безопасности в лесах. Полномочия, функции и задачи координативного органа функциональной подсистемы, а также принятие им решений определяются в соответствии с Положением.

Постоянно действующими органами управления функциональной подсистемы являются:

✓ **на федеральном уровне** – структурное подразделение Рослесхоза, в компетенцию которого входит выработка и принятие решений по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с лесными пожарами и массовым распространением вредителей и болезней леса;

✓ **на межрегиональном уровне** – соответствующее подразделение территориального органа Рослесхоза по федеральному округу.

Органом повседневного управления функциональной подсистемой является специализированная диспетчерская служба Рослесхоза по приему и учету сообщений о лесных пожарах, а также оповещению населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах (далее – федеральная специализированная диспетчерская служба).

К силам и средствам функциональной подсистемы относятся:

✓ лесопожарные формирования, пожарная техника и оборудование в составе федерального бюджетного учреждения «Авиалесоохрана»;

✓ филиалы (центры защиты леса) федерального бюджетного учреждения «Рослесозащита».

Основные мероприятия, проводимые органами управления силами и средствами функциональной подсистемы, реализуются в следующих режимах: повседневной деятельности, повышенной готовности, чрезвычайной ситуации.

### 3.10.

#### ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ

Ежегодно в сфере охраны лесов от пожаров фиксируются десятки тысяч различных правонарушений. В 2013 г. за неосторожное обращение с огнем в лесу и на прилегающих территориях было возбуждено 1,6 тыс. уголовных дел, наложено 30,7 тыс. штрафов на общую сумму 114,6 млн руб. В 2014 г. выявлено 168 виновников крупных лесных пожаров, возбуждено 2 тыс. уголовных дел, наложено 12,6 тыс. административных штрафов на сумму 134,6 млн руб., к административной ответственности привлечено 14,1 тыс. лиц, к уголовной ответственности – 43 чел.

Основные виды наиболее встречаемых правонарушений по частоте случаев:

❖ Нарушения правил пожарной безопасности в лесах гражданами и организациями.

❖ Соккрытие информации о лесных пожарах и (или) их последствиях.

❖ Поджоги сухой травы в сельскохозяйственных целях или из хулиганских побуждений, которые приводят к переходу неконтролируемого огня на земли лесного фонда или на территории населенных пунктов и хозяйственных объектов.

❖ Умышленные поджоги лесов.

❖ Правонарушения, связанные с незаконным привлечением к работам по тушению лесных пожаров сил и средств неспециализированных организаций и местного населения.

❖ Нарушения прав граждан при осуществлении охраны лесов от пожаров.

Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и призна-

нии утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» устанавливает положение о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах.

Федеральный государственный пожарный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований пожарной безопасности в лесах, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок, осуществления пожарной охраны в лесах и проведения мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в лесах, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Федеральный государственный пожарный надзор осуществляют следующие органы государственного надзора:

✓ *Федеральное агентство лесного хозяйства, его территориальные органы и подведомственные ему государственные учреждения* – при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в лесах, расположенных на землях лесного фонда, в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ, в случае когда соответствующие полномочия не переданы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в случае когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ, изъяты в установ-

ленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности;

✓ *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, ее территориальные органы и природоохранные учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями*, – при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

✓ *уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ, а также подведомственные указанным органам государственные учреждения.*

В субъектах Российской Федерации выполнение федерального государственного пожарного надзора осуществляется уполномоченными работниками лесничеств.

Нормативы патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), утверждены приказом Рослесхоза от 21.01.2014 № 21. При выявлении фактов нарушения правил пожарной безопасности выдаются предписания о прекращении нарушений, в отдельных случаях составляются акты, накладываются штрафы, материалы направляются в суд.

В соответствии со статьей 8.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях, нарушение правил пожарной безопасности в лесах влечет предупреждение и наложение административного штрафа на граждан в размере до 2500 рублей; на должностных лиц – до 10 тыс. рублей; на юридических лиц – до 100 тыс. рублей.

Выжигание хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 м, влечет наложение административного штрафа на граждан до 3 тыс. рублей; на

должностных лиц – до 12 тыс. рублей; на юридических лиц – до 120 тыс. рублей.

Нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до 4 тыс. рублей; на должностных лиц – до 20 тыс. рублей; на юридических лиц – до 200 тыс. рублей. Нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере 5 тыс. рублей; на должностных лиц – 50 тыс. рублей; на юридических лиц – до 1 млн рублей.

В соответствии со статьей 261 Уголовного кодекса РФ «уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности наказывается штрафом до 250 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 2 лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо лишением свободы на срок до 3 лет.

Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, если они причинили крупный ущерб, наказываются до 250 тыс. рублей, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо лишением свободы на срок до 4 лет.

Уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия наказывается штрафом до 400 тыс. рублей, либо лишением свободы на срок до 8 лет со штрафом.

Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, если они причинили крупный ущерб, наказываются штрафом до 500 тыс. рублей, либо лишением свободы на срок до 10 лет со штрафом. Крупным ущербом в настоящей статье признается ущерб, если стоимость уничтоженных или поврежденных лесных насаждений и иных насаждений, исчисленная по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышает 50 тыс. рублей».

После передачи полномочий в области лесных отношений в субъекты Российской Федерации в 2007 г. возник новый вид правонарушений – *сокрытие информации о лесных пожарах и (или) их последствиях*. Так, по данным Прави-

тельства Российской Федерации в 2012 г. площадь, пройденная огнем в лесах, по данным космического мониторинга, составила 11 млн га, а по официальным данным субъектов Российской Федерации – только 2 млн га.

В регионах на разных уровнях управления зафиксированы случаи занижения площадей действующих лесных пожаров, сокрытие фактов лесных пожаров, «дробление» в официальной отчетности крупного лесного пожара на несколько мелких (рис. 3.69), учет пожара, тушение которого занимает несколько суток, как несколько мелких «быстропотушенных» и пр.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 18.08.2011 № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» Рослесхоз проводит ежегодные выборочные проверки субъектов Российской Федерации по качеству исполнения переданных полномочий.

В информационной системе ИСДМ-Рослесхоз вся информация, поступающая ежедневно от региональных диспетчерских служб органов управления в сфере лесных отношений субъектов Российской Федерации, автоматически сопоставляется с данными космического мониторинга. Результаты сопоставления доводятся до всех заинтересованных федеральных и региональных органов.

В соответствии со статьей 237 Уголовного кодекса РФ, «сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией, наказываются штрафом в размере до



Рис. 3.69.

Пример «дробления» крупного лесного пожара в официальной отчетности на несколько мелких

300 тыс. рублей, либо лишением свободы на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового. Те же деяния, если они совершены лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, либо если в результате таких деяний причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия, наказываются штрафом до 500 тыс. рублей, либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового».

На протяжении многих лет в регионах фиксируются правонарушения, *связанные с привлечением к работам по тушению лесных пожаров сил и средств неспециализированных организаций и местного населения*. В основном такие правонарушения связаны с организацией безопасных работ привлеченного персонала и нарушением конституционных прав граждан.

В условиях высокой и чрезвычайной горимости, когда сил специализированных организаций недостаточно, государственные органы власти и органы местного самоуправления вынуждены участвовать в решении проблем дефицита сил и средств тушения. Классическим решением является мобилизация технических ресурсов организации (тракторов, бульдозеров, автотранспорта и пр.) и местного населения из ближайших населенных пунктов. При этом в некоторых случаях решение о привлечении принимается должностным лицом, не имеющим соответствующих полномочий, которые регулируются федеральными законами № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Лесным кодексом РФ.

Привлечение дополнительных сил и средств пожаротушения из числа неспециализированных местных организаций и населения можно осуществлять либо на основании соглашений (договоров) между привлеченной и привлекаемой сторонами; либо на основании решения уполномоченных органов, как правило, на основании решений комиссий по чрезвычайным си-

туациям и обеспечению пожарной безопасности различного уровня.

Часто встречаемым правонарушением является *неправомерное направление работодателем работников организации на тушение лесных пожаров в приказном порядке*. Любые отношения между работодателем и работником строятся исключительно на основании требований Трудового кодекса РФ (Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ).

Работодатель не вправе требовать от работников исполнения обязанностей, не предусмотренных трудовыми договорами (соглашениями) или должностными инструкциями. Более того, любые трудовые отношения между работодателем и работником регулируются статьей 10 Трудового кодекса РФ (Охрана труда), где предусмотрена полная ответственность работодателя за надлежащее осуществление мер охраны труда подчиненных работников. В случае травмирования или гибели работника по вине работодателя, не обеспечившего мер безопасности, установленных законодательством Российской Федерации, работодатель привлекается к административной или уголовной ответственности в зависимости от тяжести наступивших последствий.

Таким образом, направлять работников неспециализированных организаций на тушение лесных пожаров можно только с их добровольного согласия. При этом на них распространяются все требования по охране труда и обеспечению безопасности, связанные с выполнением опасных видов работ (табл. 3.4).

В соответствии со статьей 286 Уголовного кодекса РФ «Превышение должностных полномочий», «совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до 80 тыс. рублей, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо лишением свободы на срок до 4 лет. То же деяние, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом до 300 тыс. рублей, либо лишением свободы на срок до 7 с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной дея-

Таблица 3.4.

## Количество пострадавших при выполнении работ по тушению лесных пожаров

Показатель	Год				
	2010	2011	2012	2013	на 1 июля 2014
Пострадавшие в авиационных происшествиях при охране лесов от пожаров, чел.		12	1	2	4
в том числе погибли, чел.		1			
Число авиационных происшествий, сам./верт.	1/-	1/4	1/-	1/3	-/1
Травмированы при тушении лесных пожаров, чел.	15	17	25	11	13
Погибли при тушении лесных пожаров, чел.	9	8	13	1	6

тельностью на срок до 3 лет. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, если они совершены с применением насилия или с угрозой его применения или с причинением тяжких последствий, наказываются лишением свободы на срок до 10 лет с лишением права занимать определенные должности».

На тушение пожаров запрещено привлекать лиц моложе 18 лет, а также женщин (постановления Правительства Российской Федерации от 25.02.2000 № 163 «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет» и № 162 от 25.02.2000 г. «Об утверждении Перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин»).

Организация работ по тушению лесных пожаров и пребыванию в местах пожаров специалистов и привлеченного персонала должно соответствовать требованиям:

✓ Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и проведении лесохозяйственных работ (ПОТ РМ 001-97), утвержденных постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 21.03.1997 № 15;

✓ Типовой инструкции по охране труда. Тушение лесных пожаров (ТОИ Р-07-010-98), утвержденной приказом Рослесхоза от 23.12.1998 № 213;

✓ приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров

ров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда»;

✓ Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»,

✓ иным нормативным актам.

Согласно статье 143 Уголовного кодекса РФ, «нарушение требований охраны труда, совершенное лицом, на которое возложены обязанности по их соблюдению, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, наказывается штрафом до 400 тыс. рублей, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до 1 года, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без такового. Данное деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, наказывается лишением свободы на срок до 4 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового. Данное деяние, повлекшее по неосторожности смерть 2-х или более лиц – лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности. Под требованиями охраны труда в настоящей статье понимаются государственные нормативные требования охраны труда, содержащиеся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации».

Регулярно фиксируются грубые нарушения прав граждан при проведении мобилизации населения. При этом неправомерно подобные действия «выдаются» за якобы «привлечение членов добровольной пожарной дружины или пожарной охраны». В соответствии требованиями Феде-

рального закона от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» *работником добровольной пожарной охраны «является лицо, обученное и учтенное в реестре МЧС России, имеющее трудовые отношения с юридическим лицом – организацией пожарной охраны».* Редким, но встречающимся видом правонарушений со стороны руководителей различного уровня является *силовое привлечение на тушение лесного пожара автотракторной техники частных лиц и организаций, находящейся в районе действия лесного пожара.* Российское законодательство четко указывает, что в мирное время частная собственность неприкосновенна. Подобное привлечение в критических обстоятельствах допускается исключительно на основании статьи 22 Федерального закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Таким правом в исключительных случаях обладает только руководитель тушения в пределах границ территории, на которой осуществляется тушение пожара.

Настоящей всероссийской проблемой являются ежегодные неконтролируемые выжигания сухой травы в сельскохозяйственных целях или из хулиганских побуждений, которые приводят к переходу неконтролируемого огня на земли лесного фонда или на территории населенных пунктов и объектов экономики. Некоторые сельхозпроизводители применяют весной данный способ очистки полей и лугов от прошлогодней стерни, не обеспечивая контроль за распространением огня. При этом люди часто не осознают уровень общественной ответственности и вероятные последствия. Из-за таких весенних выжиганий в лесах ежегодно возникают тысячи пожаров, наносится вред миллионам гектаров природных ландшафтов, создаются реальные угрозы уничтожения садоводческих товариществ и населенных пунктов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме» пунктами 71 и 72 определяет, что выжигание сухой травянистой растительности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, осуществляется в соответствии с Правилами пожарной безопасности в лесах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 417.

Выжигание сухой травянистой растительности на земельных участках (за исключением участков, находящихся на торфяных почвах) населенных пунктов, землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, теле-

видения, информатики, землях для обеспечения космической деятельности, землях обороны, безопасности и землях иного специального назначения может проводиться в безветренную погоду при условии, что:

- ✓ участок для выжигания сухой травянистой растительности располагается на расстоянии не ближе 50 м от ближайшего объекта;
- ✓ территория вокруг участка для выжигания сухой травянистой растительности очищена в радиусе 25–30 м от сухостойных деревьев, валежника, порубочных остатков, других горючих материалов и отделена противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 1,4 м;
- ✓ на территории, включающей участок для выжигания сухой травянистой растительности, не действует особый противопожарный режим;
- ✓ лица, участвующие в выжигании сухой травянистой растительности, обеспечены первичными средствами пожаротушения.

Дополнительно к данному постановлению применяются Методические рекомендации по проведению выжигания сухой травянистой растительности (утверждены письмом МЧС России от 23.01.2014 № 2-4-87-1-19 и согласованы с Минприроды России 26.12.2013 № 04-16-36/26487, Министерством регионального развития Российской Федерации 26.11.2013 № 13455-ЛС/04/ТС, Минсельхозом России 16.10.2013 № ПС-19-23/11652). Работниками специализированных лесохозяйственных и лесопожарных организаций при проведении профилактических выжиганий на землях лесного фонда применяются положения приказа Рослесхоза от 24.03.1999 № 68 «Об утверждении рекомендаций по созданию защитных противопожарных полос на участках лесного фонда путем контролируемого выжигания сухой травы».

Каждой весной при ликвидации стихийных выжиганий сухой травы десятки граждан получают ожоги, отмечаются и случаи их гибели, уничтожаются сотни домов и построек. Кроме того, расходуются значительные ресурсы лесопожарных организаций и пожарной охраны для тушения подобных загораний. Путей решения данной проблемы несколько:

- ❖ Проведение целевой разъяснительной работы среди населения.
- ❖ Выявление и наказание виновников неконтролируемых выжиганий, широкое информирование общественности о выявленных виновниках.

❖ Широкое вовлечение общественности в процессы противодействия неконтролируемым выжиганиям.

### 3.11. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Причиной абсолютного большинства лесных пожаров является неосторожное, а порой и преступное обращение населения с огнем. Люди небрежно относятся к правилам пожарной безопасности, пренебрегая самыми элементарными нормами, чем ставят под угрозу не только существование лесных массивов, жилых построек, населенных пунктов, но и жизнь других людей.

Решение проблемы правильного поведения людей в лесу, их бережного отношения к природе способствует снижению источников огня в лесу и, следовательно, ведет к сокращению общего числа возникающих пожаров. Это, в свою очередь, снижает нагрузку на лесопожарные службы, уменьшает риски возникновения угроз лесных пожаров для населенных пунктов, сокращает финансовые и материальные затраты на осуществление охраны лесов от пожаров. При этом трудовые и финансовые затраты, связанные с работой с общественностью, в разы меньше, чем затраты на тушение лесных пожаров. Таким образом, *взаимодействие с общественностью при проведении мероприятий по охране лесов от пожаров – обязательный компонент системы охраны лесов от пожаров.*

Основная цель работы с общественностью – снижение горимости лесов и повышение эффективности охраны лесов путем формирования культуры поведения людей в лесу. Этой цели можно достичь следующим образом:

❖ Пропаганда знаний среди целевых групп населения.

❖ Информирование общественности о пожарной ситуации в лесах и проводимых мероприятиях по их охране от пожаров.

❖ Привлечение общественности к участию (вовлечение) в мероприятиях по охране лесов от пожаров.

Пропаганда необходимых знаний может быть реализована средствами массовой инфор-

мации (СМИ), посредством проведения занятий в учебных заведениях, тематических занятий в целевых группах населения.

Одним из наиболее действенных методов является участие детей в занятиях, посвященных бережному отношению к природе, когда с самого раннего детства маленькие граждане Российской Федерации приучаются к соблюдению правил пожарной безопасности в лесах. Лучший результат достигается при проведении специальных занятий в детских садах. Хорошим подспорьем служит участие школьников в движении школьных лесничеств, когда юные лесоводы, овладевая основами лесных профессий, начинают бережнее относиться к окружающей их природе, понимая ее высочайшую ценность. Участие школьников в рейдах по профилактике пожарной безопасности в лесах и совместных с опытными работниками дежурствах в периоды высокой горимости лесов приводят ребят к пониманию хрупкости и беззащитности природы перед человеческой беспечностью, дают им ощущение нужности их миссии, вырабатывает чувство персональной ответственности за окружающую природу. Таким образом, у детей закладывается правильное отношение к проблеме охраны лесов и культура достойного поведения в лесу, которую они, став взрослыми людьми, будут стремиться передать своим детям. Дополнительным позитивным моментом такой деятельности является то, что, вовлекая одного ребенка в тему сбережения лесов, в нее автоматически вовлекаются и его родители. Таким образом, через детей достигается определенный профилактический эффект и для взрослых.

Традиционно в России основными способами проведения пропаганды являлись: распространение листовок, установка баннеров, показ фильмов и видеороликов, трансляция радиопередач, подготовка статей и спецвыпусков газет, проведение агитационных бесед. В настоящее время перечень методов и способов пропаганды стал намного шире. У телевидения имеются возможности проведения социальных рекламных компаний, в сети Интернет существуют возможности массового распространения тематических материалов по сайтам и социальным сетям. Сегодня охват средствами массовой информации разных категорий и групп населения, в том числе проживающих в удаленных районах, намного больше, чем 10–20 лет назад. Главное, что сегодня появилась возможность как доведения определенной информации до адресной группы, так и получения обратной связи, возможности ин-



Рис. 3.70.  
Программа «Prepare.Act.Survive».  
Постер «Если вы хотите спасти семью в период природных пожаров, вам необходимо иметь план»

терактивного общения. Это меняет традиционный характер пропаганды – от информирования населения к постоянному тесному взаимодействию с ним.

Наиболее успешным современным методом пропаганды стало привлечение общественности к участию в специальных просветительских и общественных программах.

В мировой практике существуют примеры успешных программ. В Австралии, где травяные пожары могут в силу климатических и природных особенностей иметь катастрофические последствия для сельского населения, актуальной является проблема быстрой эвакуации людей из

опасных зон. Программа «Prepare.Act.Survive», реализуемая региональными подразделениями Rural Fire Service, обучает людей адекватному пониманию угроз травяных пожаров в сельской местности, учит планировать свои действия в кризисный период и процедурам безопасной эвакуации при наступлении угрозы (рис. 3.70).

В Канаде лесными организациями регионов (провинций) реализуются программы «FireSmart» и «FireRanger» (рис. 3.71–3.72). Первая программа направлена на формирование у населения, проживающего в лесной местности, понимания рисков для их имущества, связанных с вероятностью возникновения лесного пожара. Их обучают как защитить свои дома и имущество, осуществить противопожарное обустройство своего участка. Вторая программа направлена на привлечение населения к тушению лесных пожаров, дает возможность получить первичное обучение в качестве лесного пожарного. Это увеличивает потенциальный мобилизационный резерв для лесопожарных организаций.

Лучший способ научить человека соблюдать пожарную безопасность – сделать его пожарным! Такой принцип заложен в программе «Working on fire» (рис. 3.73), успешно реализуемой правительством ЮАР. Программа направлена на вовлечение малообразованных слоев сельского населения к оплачиваемым и престижным работам в качестве лесного пожарного. В стране, где существует большое количество бедных и малообразованных групп населения, вести пропаганду сложно. Сделать представителя такой социальной группы пожарным, который своим примером будет напоминать соседям и родственникам о важности противопожарной культуры – такой подход дает нужный результат.

В нашей стране работники лесных служб, сколь много бы их не было, не в состоянии контролировать каждого посетителя леса, да этого и не требуется, если подавляющая часть населения бережно относится к природе. Участие людей, не



Рис. 3.71.  
Программа FireSmart



Рис. 3.72.  
Программа FireSmart. Образцы специальной литературы для разных целевых групп домовладельцев, сельских общин, предприятий нефтегазодобывающей отрасли

безразличных к сохранению природных ценностей, может играть ключевую роль на местном уровне в системе охраны лесов от пожаров. В самые сложные периоды высокой горимости лесов именно общественность поможет лесничествам контролировать лесопожарную ситуацию, организуя в периоды запрета на посещение лесов дежурства на въездах в лес, и проводить мероприятия по противопожарной пропаганде.

Опыт привлечения добровольных пожарных в нашей стране, говорит о том, что эта категория людей возникает спонтанно, в периоды высокой горимости, повинуюсь гражданскому долгу. Люди идут в лес для оказания помощи профессиональным командам, чем только усложняют работу пожарных, которые вынуждены отвлекаться на контроль за безопасностью непрофессионалов. К сожалению, в Российской Федерации, в отличие от зарубежных стран, отсутствует система требований к подготовке и медицинским показаниям для добровольных лесных пожарных, в связи с чем руководитель тушения, к которому с предложением оказания помощи обращаются добровольцы, вынужден им отказывать, ссылаясь на законодательство Российской Федерации. Поэтому руководитель тушения как лицо, ответственное за безопасность всех участников тушения, вынужден, несмотря на острую нехватку рабочей силы, привлекать добровольцев на вспомогательных работах.

Однако выход из такой ситуации есть: создание общественных объединений добровольцев, руководство которыми и контроль за прохождением ими учебы, медосмотров и приобретения для них соответствующего снаряжения могли бы осуществлять лесопожарные службы. В данном случае руководитель лесопожарного подразделения после проведения инструктажа без задержек допустит подготовленную группу добровольцев к тушению лесных пожаров.

В настоящее время помощь населения и волонтеров может активно вестись совместно с лесничествами при проведении мероприятий по выявлению нарушений правил пожарной безопасности в лесах, помощи при эвакуации населения из поселений, которым угрожают лесные пожары, оказании помощи гражданам, пострадавшим от лесных пожаров (рис. 3.74–3.76).

Работа со средствами массовой информации должна проводиться на постоянной основе, так как с их помощью население информируется не только о горимости лесов, но и об уровне квалификации персонала, намеченных и проводимых



Рис. 3.73.  
Программа «Working on fire»



Рис. 3.74.  
В середине XX в. пострадавший от лесного пожара медвежонок стал американским символом национальной противопожарной пропаганды «Smokey»



Рис. 3.75.  
Образец агитационных материалов противопожарного проекта Greenpeace



Рис. 3.76.  
Логотипы североамериканских программ по участию общественности

лесопожарными службами и лесничествами подготовительных и профилактических мероприятий. Эта работа должна давать людям знания о проблеме, которые будут влиять на их восприятие проблемы и поведение в лесу.

В периоды высокой горимости лесов, когда напряжение сил и средств достигает наивысшего накала, концентрация представителей средств массовой информации в зонах действия лесных пожаров повышается многократно. Руководители тушения лесных пожаров, работники лесных служб и руководители различного уровня должны в такие периоды взаимодействовать только с теми представителями СМИ, которые освещают работу лесных служб профессионально и без искажений. Представители таких СМИ легко ориентируются в окружающей обстановке, стараются не отвлекать специалистов от выполнения их прямых обязанностей и, что самое важное, дают объективную информацию о событиях, не допуская искажений или фантазий. Принимающей корреспондентов стороне необходимо помнить,

что она и только она полностью отвечает за их безопасность.

В США и Канаде, с целью тесного взаимодействия с населением, в лесничествах введены должности специалистов, реализующих общественные программы по связям с общественностью. Кроме того, в штабе тушения каждого лесного пожара находится специалист по связям с общественностью, который практически в режиме реального времени через аккредитованные СМИ информирует общественность о ходе тушения, благодаря чему удается значительно снизить социальную напряженность в регионе в случае неблагоприятной обстановки, а в случае ее ухудшения, благодаря тем же СМИ, в регионе быстро наращивается помощь добровольцев. Должность специалиста по связям с общественностью ценна еще и тем, что работники штаба пожаротушения сосредоточены только на вопросах тушения лесного пожара и не отвлекаются на сопровождение представителей СМИ и комментарии очевидных фактов.

Таким образом, главная задача взаимодействия с общественностью сделать ее частью системы охраны лесов от пожаров (3.77–3.78). Это достигается путем вовлечения общественности в процессы охраны лесов. *Каждый человек по-настоящему ценит в жизни только то, на что он тратит свои усилия!*



Рис. 3.77.

Активная позиция населения и общественных групп как часть системы охраны лесов от пожаров



Рис. 3.78.

Просветительские акции Рослесхоза

### 3.12.

#### Методы оценки экономического и экологического ущерба от лесных пожаров

Негативные последствия, вызванные лесными пожарами, огромны. Принято считать основным ущербом потерю древесины и уничтожение лесных насаждений. Однако в действительности виды ущербов многообразнее, условно их можно подразделить следующим образом:

- ❖ ресурсный;
- ❖ экономический;
- ❖ экологический;
- ❖ социальный.

При развитии лесного пожара сгорают лесные горючие материалы и, прежде всего, напочвенный покров, растения, кустарники, молодые деревья и древостой, формирующий полог леса. Огнем уничтожаются места обитания птиц и зве-

рей, их кормовая база, гибнут животные и ценные растения. В результате пожара трансформируются локальные условия, изменяются водный режим, баланс поступления тепла и влаги, качество почв, лесопирологический режим. Это приводит к истреблению сложившихся биогеоценозов.

В северных широтах таежной зоны лесов и лесотундре пожар может стать причиной заболачивания лесного участка, образования болота или озера. В южных широтах в районах с холмистым рельефом уничтожение пожаром насаждения может вызвать эрозию почв, образование оврагов и оползней.

Часто сразу после низового устойчивого пожара случается, что почти все деревья в пройденном огнем насаждении выглядят здоровыми и имеют незначительные признаки обугливания коры в нижней части ствола. Но в течение ближайших лет возможен высокий отпад: деревья усыхают, падают, вследствие повреждения огнем корневой системы или заболонной части; кроме того, ослабевшие древостои страдают от сильных ветров, значительно возрастает поражение их болезнями и вредителями леса. После прохождения некоторых пожаров отпад деревьев в течение 3–7 послепожарных лет может достигнуть 70–90 % площади участка, пройденного огнем. Это приводит к потере насаждения и накоплению большого количества сухих горючих материалов, представляющих высокую пожарную опасность. Так, по данным специалистов Института леса им. Сукачева СО РАН (Красноярск), в условиях Восточной Сибири среднестатистический отпад достигает 20–30 % в течение 3–5 лет после прохождения пожара. По данным исследований ЦЭПЛ РАН (Москва), проведенных в 2014 г., за счет повторения пожаров на горях прошлых лет, а также последующего поражения насаждений вредителями, потери в результате отпада за 10–15 послепожарных лет достигают 70 % в целом по стране. В результате большинства летних устойчивых пожаров в лесах происходит смена типов напочвенного покрова. В условиях Восточной Сибири зеленомошные типы групп леса после пожара часто сменяются на травяные, что приводит к формированию на горях неблагоприятного в пожароопасном отношении режима, особенно в весенние месяцы. Как следствие, на таких территориях увеличивается фоновая (среднестатистическая) горимость в последующие 10–15 лет.

Насаждения, пройденные устойчивыми лесными пожарами, могут начать быстро дегради-

ровать, так как они наиболее подвержены болезням и заселению вредителями. Такие древостои становятся источником угрозы для здоровых насаждений. Например, в Московской обл. последствия лесных пожаров 2010 г. стали причиной вспышки численности короеда-типографа. В течение последующих 4 лет площадь насаждений, поврежденных вредителями, возросла до 150 тыс. га, что в несколько раз превысило ущерб от лесных пожаров. Поэтому вопросы защиты лесов от вредителей и болезней зачастую находятся в прямой зависимости от организации охраны лесов от пожаров.

Во время горения лесных горючих материалов в атмосферу выделяется огромное количество продуктов горения в виде углекислого и угарного газов, сажи, что негативно влияет на экологическую обстановку в районах действия нескольких пожаров (рис. 3.79–3.81). От таких загрязнений страдают не только люди с заболеваниями дыхательных путей и сердечно-сосудистой системы, но и находящиеся в утробе матери на последних месяцах беременности младенцы, на формирование мозговой активности которых оказывают отрицательное влияние продукты горения.

В условиях действия нескольких крупных лесных пожаров на компактной территории полное задымление местности способно наступить в течение 10–15 суток, из-за ограничения видимости могут быть прекращены полеты авиации и судоходство на реках, что влечет экономические потери для региональной экономики. Подобные ситуации наблюдаются ежегодно в разных районах России, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке.

Ученые давно отметили взаимосвязь между крупными лесными пожарами и погодными условиями. Как правило, крупные лесные пожары возникают и развиваются в условиях очень жаркого периода, часто во время засухи. Такие условия характерны для погодного явления «антициклон» – поля высокого давления. Антициклоны по своей природе малоподвижны и исключительно устойчивы. Летом в них наблюдается эффект постепенного увеличения температуры воздуха. Чем дольше существует антициклон, тем выше температура, и она стремится к максимальным значениям. Разрушить антициклон способны только достаточно сильные циклоны, которые, в свою очередь, несут осадки и понижение температуры. Крупные лесные пожары, действующие в поле антициклона, выбрасыва-



Рис. 3.79.  
Лесной пожар перекинулся на поселок



Рис. 3.80.  
Жители пострадавшей от огня лесного пожара деревни.  
Европейская часть России, 2010 г.



Рис. 3.81.  
Посёлок, уничтоженный огнем от лесного пожара.  
Европейская часть России, 2010 г.

ют в его воздушную массу огромное количество дыма, изменяя химический состав воздуха. В результате действия такого механизма крупные пожары способны придать антициклону значительную устойчивость и продлить время его существования. Следовательно, жара и засуха усиливаются, наносятся убытки сельскому и лесному хозяйству, транспортным отраслям и т.п. Подобный эффект наблюдался в европейской части России летом 2010 г., когда вследствие установившегося блокирующего антициклона жара в Центральной России достигла отметки  $+44^{\circ}\text{C}$  (рис. 3.82). На фоне усиливающегося зноя и высокого задымления в 2010 г. в задымленных регионах центральной России было зафиксировано увеличение смертности на 1,8 %.

По информации Министерства здравоохранения и социального развития РФ, в регионах Европейской России, подвергшихся воздействию экстремально высоких температур и дыма от лесных и торфяных пожаров, в июле–августе 2010 г. число вызовов машин скорой помощи увеличилось на 20 %, общее число госпитализаций взрослых – на 10 %, детей – на 17 %. Основные поводы обращений – сердечно-сосудистые патологии, бронхиальная астма, гипертоническая болезнь, проблемы с легкими. Резко возросла смертность населения, причем сильнее всего смертность увеличилась по сравнению с июлем 2009 г.: в Москве – на 50,7 %, во Владимирской обл. – на 18,4, в Ивановской обл. – на 18,3, в Московской и Тульской областях – на 17,3, Республике Татарстан – 16,6, Рязанской обл. – 13,5, Ульяновской обл. – 13, Тамбовской обл. – 11,1 %. Минздравсоцразвития РФ отметило, что в ряде регионов, подвергшихся воздействию жары, смертность увеличилась ненамного или даже уменьшилась, что свидетельствует о том, что главным фактором увеличения смертности стал дым.

В подобной ситуации циклоны, надвигаясь на антициклон, неспособны его сдвинуть или разрушить, поэтому они выливают свои осадки на периферии антициклона. Это часто становится причиной наводнений в соседних с горимыми регионами. Подобный эффект наблюдался в Амурской обл. в 2013 г., в Восточной Европе в 2010 г., в Красноярском крае в 2006 г.

По оценкам зарубежных ученых, вклад лесных пожаров в глобальное задымление атмосферы планеты в отдельные годы может достигать 50 %.

Существует мнение, что перенос атмосферой сажистых углеродных частиц от российских лесных пожаров в последние 15–20 лет в Арктику является одной из причин быстрого таяния льдов. Углерод оседает на поверхности льдов, изменяя коэффициент отражения солнечных лучей, что ускоряет процесс таяния в летний период.

Экономика многих российских лесозаготовительных и деревообрабатывающих предприятий зависит от древесных ресурсов. Лесные пожары, уничтожившие лесосырьевую базу, способны обострить социальные проблемы населения, вызвать сокращение рабочих мест и банкротство предприятий и, как следствие, отток населения.

### 3.12.1 ИСЧИСЛЕНИЕ РАЗМЕРА ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЛЕСАМ

Исчисление размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, осуществляется в соответствии со статьей 100 Лесного кодекса РФ и статьей 260 Уголовного кодекса РФ, а также в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», где приведены:

- ✓ таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, заготовка древесины которых допускается;

- ✓ таксы для исчисления размера ущерба, причиненного деревьям и кустарникам, заготовка древесины которых не допускается;

- ✓ методика исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства;

- ✓ таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, за исключением ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам.

По методике исчисления размера вреда можно установить размер вреда, причиненного



Рис. 3.82.

**Задымление вследствие лесных пожаров.**  
Европейская часть России, 2010 г.

лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, и представляющего собой ущерб и упущенную выгоду. Под упущенной выгодой понимаются не полученные в результате нарушения лесного законодательства доходы от использования лесов.

Размер ущерба определяется в соответствии с таксами для исчисления размера ущерба, причиненного деревьям и кустарникам, заготовка древесины которых не допускается, и таксами для исчисления размера ущерба, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, за исключением ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам (далее – таксы).

При причинении вреда лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие воздействия сточных вод, химических, радиоактивных и других вредных веществ, отходов производства и потребления, ввода в эксплуатацию производственных объектов без устройств, предотвращающих вредное воздействие, лесных пожаров, возникших в результате поджога или небрежного обращения с огнем, в состав ущерба включаются расходы, связанные с приведением соответствующей территории в состояние, пригодное для дальнейшего использования, а также расходы, связанные с тушением лесных пожаров.

В случае если в соответствии с таксами размер ущерба исчисляется исходя из размера за-

трат, применяются действующие на момент совершения правонарушения установленные уполномоченными органами исполнительной власти цены и нормативы затрат, которые непосредственно связаны с выращиванием сеянцев и саженцев, созданием лесных культур, лесосеменных и маточных плантаций, молодняка естественного происхождения и подроста, а также с уходом за ними до возраста уничтоженных или поврежденных, очисткой территории и приведением ее в состояние, пригодное для дальнейшего использования, изготовлением и установкой лесоустроительных и лесохозяйственных знаков, устранением повреждений лесной дороги или дороги противопожарного назначения.

В случае если в соответствии с таксами размер ущерба исчисляется исходя из ставок платы за единицу объема лесных ресурсов, применяются ставки платы, установленные Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса РФ, в отношении вывозки древесины на расстояние до 10 км.

При исчислении стоимости древесины разделение ее на деловую и дровяную не производится. В этом случае применяется ставка платы, установленная в отношении деловой древесины средней крупности. Для определения объема уничтоженных, поврежденных или срубленных деревьев, кустарников и лиан на площади более 1 га используются материалы лесоустройства. Диаметр ствола деревьев при исчислении размера ущерба измеряется на высоте 1,3 м.



Рис. 3.83.  
Погибший от пожара лес

Размер ущерба исчисляется с точностью до 1 руб.

Размер ущерба, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, исчисляется путем суммирования размеров ущерба в результате нарушений лесного законодательства.

### 3.12.2. РАСЧЕТ УЩЕРБА ОТ ЛЕСНОГО ПОЖАРА

Приказ Рослесхоза от 03.04.1998 № 53 «Об утверждении Инструкции по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами» определяет порядок оценки размеров ущерба, причиненного лесными пожарами. Суммарный ущерб от лесного пожара включает:

- ✓ стоимость потерь древесины на корню в средневозрастных, приспевающих, спелых и перестойных насаждениях (рис. 3.83–3.85);
- ✓ ущерб от повреждения молодняков естественного и искусственного происхождения;
- ✓ ущерб от повреждения недревесных лесных ресурсов;
- ✓ расходы на тушение лесных пожаров;
- ✓ стоимость сгоревших объектов и готовой продукции в лесу (снижение стоимости объектов и готовой продукции, поврежденных пожаром);
- ✓ расходы на расчистку горельников и дополнительные санитарные рубки в насаждениях, поврежденных лесными пожарами;
- ✓ ущерб от снижения почвозащитных, санитарно-гигиенических, водоохраных и других средообразующих функций леса;
- ✓ ущерб от загрязнения воздушной среды продуктами горения;
- ✓ ущерб от гибели животных и растений, включая занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
- ✓ другие потери.

Учет повреждений, определение потерь древесины и иных потерь осуществляется непосредственно после ликвидации пожара. С этой целью определяют и уточняют местонахождение и величину выгоревшей площади (в том числе лесной и покрытой лесной растительностью), преобладающую породу и средний диаметр поврежденных огнем древостоев, составляют схематический чертеж пожарища с привязкой его границ к ближайшим просекам или другим ориентирам. На планово-картографический материал наносят контуры пожара и уточняют пройденные ог-

нем площади молодняков естественного происхождения, сомкнувшихся и несомкнувшихся лесных культур, площадей с содействием естественному возобновлению. Кроме этого выявляет возможность разработки горельника, вывозки и реализации заготовленной древесины не позднее чем через один год после пожара.

По степени повреждения или сгорания отдельных частей деревьев и различных компонентов фитоценоза определяют вид и интенсивность пожара. При этом если не менее 30 % площади пожарища пройдено другим видом пожара, учет ущерба определяется по каждому его виду.

Сведения об ущербе, нанесенном в результате лесного пожара, указывают в протоколе о лесном пожаре, книге регистрации лесных пожаров и статистической отчетности о лесных пожарах.

Расходы на тушение лесного пожара включают:

- ✓ заработную плату (с начислениями) занятых на тушении пожара работников специализированных учреждений по тушению лесных пожаров, работников баз авиационной охраны лесов (механизированных отрядов, авиаотделений), а также привлеченных на тушение пожара работников из других организаций и предприятий, иных категорий населения;

- ✓ стоимость услуг машин, тракторов, других механизмов, в том числе собственных, использованных при тушении лесного пожара, услуги авиакомпаний по найму воздушных судов (самолетов, вертолетов) для доставки людей, средств пожаротушения и других грузов, используемых при тушении лесного пожара;

- ✓ стоимость израсходованных при тушении пожара материалов, средств тушения и другого имущества, используемого при тушении пожара;

- ✓ расходы на питание работников, занятых на тушении лесного пожара, почтово-телеграфные и другие расходы. Суммарный ущерб, причиненный лесным пожаром, включает:

- ✓ стоимость сгоревшей и поврежденной древесины на корню (рис. 3.84);

- ✓ ущерб от повреждения молодняков естественного и искусственного происхождения;

- ✓ ущерб, причиненный недревесным лесным ресурсам, расходы на тушение лесного пожара, ущерб от повреждения и уничтожения объектов в лесу;

- ✓ расходы на расчистку горельников;

- ✓ затраты на проведение дополнительных выборочных и санитарных рубок в насаждениях, пройденных пожаром;



Рис. 3.84.

**Уничтожение лесных насаждений в результате крупного лесного пожара. Республика Марий-Эл, 2010 г.**



Рис. 3.85.

**Ущерб от лесного пожара**

- ✓ ущерб от снижения почвозащитных, санитарно-гигиенических, водоохранных и других средообразующих функций леса;

- ✓ ущерб от загрязнения атмосферы продуктами горения;

- ✓ ущерб от гибели животных и растений, включая занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Затраты и убытки, которые несут другие отрасли народного хозяйства в результате действия лесных пожаров (временное прекращение судоходства, полетов авиации, замедление или прекращение автомобильного и железнодорожного движения, свертывание деятельности изыскательских партий, домов и лагерей отдыха,

туристских баз), могут включаться в общий ущерб от лесных пожаров при представлении в лесничество или вышестоящий орган управления лесным хозяйством справок о понесенных убытках, оформленных в установленном порядке. Указанные убытки в протокол о лесном пожаре не включают и учитывают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации при определении общего ущерба от лесных пожаров.

Учитывая, что Инструкция принята 1999 г., в настоящее время ее можно применять только в части, не противоречащей действующему лесному законодательству.

Письмо Минсельхоза России от 10.11.2009 № АС-05-54/7018 «О рекомендациях по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенций из федерального бюджета, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» дает рекомендации и устанавливает единые подходы к формированию перечня работ, состава и учета затрат на тушение лесных пожаров, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, и оформлению документов, подтверждающих произведенные затраты и подлежащих обязательному предоставлению заказчику работ.

### 3.13. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Направления совершенствования законодательного и нормативного регулирования лесных отношений в сфере охраны лесов от пожаров осуществляется в соответствии с Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации, где изложены основные цели государства и общества, установлены плановые

показатели лесного хозяйства в Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» Минприроды России поручено совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти организовать работу по их реализации.

Государственная политика в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов направлена на их сохранение и приумножение, максимальное удовлетворение потребностей граждан Российской Федерации в качественных продуктах и полезных свойствах леса, а также на создание на государственном уровне условий, обеспечивающих устойчивое и динамичное развитие лесного сектора экономики.

Для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов необходимо достичь следующих целей:

❖ **в экономической сфере** – эффективное управление лесным сектором экономики и увеличение валового внутреннего продукта в лесном секторе на основе рыночного спроса;

❖ **в экологической сфере** – благоприятная окружающая среда для граждан и сохранение биосферной роли лесов России;

❖ **в социальной сфере** – рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий.

При решении задачи «повышение эффективности охраны лесов от пожаров» предусматривается:

✓ совершенствование системы предупреждения, обнаружения и тушения лесных пожаров, а также ликвидации их последствий;

✓ развитие системы наземного, авиационного и космического мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров посредством использования новых дистанционных средств и инновационных информационных технологий;

✓ техническое переоснащение специализированных лесопожарных организаций;

✓ развитие системы межведомственного взаимодействия при тушении лесных пожаров, маневрирования лесопожарных формирований;

✓ обеспечение открытости оперативной информации о лесных пожарах, повреждении ле-

сов вредными организмами и о других неблагоприятных факторах.

Еще одним направлением совершенствования законодательного и нормативного регулирования лесных отношений в сфере охраны лесов от пожаров является совершенствование профессионального уровня специалистов, осуществляющих охрану лесов от пожаров.

В России традиционно на протяжении многих десятилетий борьба с лесными пожарами осуществлялась подразделениями федерального ведомства – лесничествами и командами «Авиалесоохраны». Проблема подготовки специалистов в области тушения лесных пожаров решалась в рамках внутренней ведомственной политики. Введение в действие Лесного кодекса РФ 2006 г. и передача полномочий по охране лесов от пожаров регионам радикально изменили всю лесопожарную систему.

В современных условиях для тушения лесных пожаров в каждом регионе сформированы специализированные лесохозяйственные и лесопожарные учреждения (организации), активно привлекаются местные подразделения пожарной охраны, общественные и коммерческие организации, добровольцы. Вовлечение в процессы борьбы с лесными пожарами разных участников, имеющих различную компетентность и уровень профессионализма, вызвало острую проблему межведомственного взаимодействия, унификации процедур, знаний. Сложилась ситуация, когда в разных регионах специалисты и должностные лица одного уровня имеют разные уровни профессиональной компетентности. Это актуализировало проблему качества подготовки лесных пожарных, во многих субъектах существенно снизилась эффективность проводимых ими мероприятий по тушению лесных пожаров. На основании официальных данных субъектов Российской Федерации в 2007–2012 гг., ежегодная доля крупных лесных пожаров выросла с 4 до 8 %, а территории, пройденные этими пожарами, – с 50 до 80 % общей площади, пройденной огнем. По оценке отечественных экспертов, после 2007 г. ежегодный уровень травматизма и гибели работников, непосредственно участвующих в тушении лесных пожаров, не снижается, а в отдельные годы значительно возрастает.

Для решения возникшей проблемы следует создать новую систему подготовки кадров и совершенствования профессионального уровня, обеспечить карьерный рост специалистов в соответствии с достигнутыми квалификационными уровнями.

Система должна быть построена на единых унифицированных знаниях и алгоритмах деятельности, обеспечивающих карьерный рост только специалистам высокого уровня. Базовым уровнем такой системы может стать самая нижняя ступенька карьерной лестницы – лесной пожарный. К сожалению, в России по состоянию на 2014 г. такой профессии не существовало. Правительство Российской Федерации сделало первый шаг для появления необходимой профессии и унифицированных квалификационных стандартов к ключевым профессиям и должностям. Приказом Минздравсоцразвития России от 08.05.2013 № 200 «Об утверждении перечня проектов профессиональных стандартов, разработка которых предусмотрена в 2013 году за счет средств федерального бюджета» определяет перечень проектов профессиональных стандартов в разделе XVII «Специалисты в области лесного хозяйства» для специалистов по охране лесов от пожаров: инженер по охране и защите леса, государственный инспектор по охране леса, инструктор парашютной и десантно-пожарной службы, парашютист (десантник)-пожарный, летчик-наблюдатель, лесной пожарный. Разработку и принятие стандартов по указанным категориям предполагается завершить к 2016 г.

На совершенствование правового поля в области мониторинга пожарной опасности направлен приказ Минприроды России от 23.06.2014 № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах». Порядок четко устанавливает процедуры организации системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств; порядок приема и учета сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

По итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 11 апреля 2013 г., был установлен перечень поручений, в том числе в сфере охраны лесов от пожаров, который должен быть выполнен в 2013–2014 гг., включающий:

1. Правительству Российской Федерации:

а) разработать и утвердить Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, направленные на повышение вклада лесного сектора

экономики в социально-экономическое развитие страны за счет перехода к интенсивной модели использования и воспроизводства лесных ресурсов и развития лесопереработки;

б) с учетом Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов обеспечить корректировку государственных программ Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года».

в) внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие получение права на осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов специализированными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения конкурса;

г) обеспечить достоверный статистический учет площади лесных и нелесных земель, пройденных лесными пожарами, с применением данных федеральной информационной системы дистанционного мониторинга.

2. Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры, направленные:

...в) на пересмотр в сторону увеличения нормативов штатной численности уполномоченных организаций, осуществляющих государственный лесной надзор (лесную охрану), и лесопожарных формирований и укрепление их материально-технической базы».

На основании итогов заседания президиума Государственного совета, во исполнение поручений Президента Российской Федерации от 11.04.2013 № Пр-1037 и поручений Правительства Российской Федерации от 21.05.2013 № АД-П9-3351 приняты:

✓ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года»;

✓ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы»;

✓ Федеральный закон от 12.03.2014 № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов», направленный, в том числе, на совершенствование порядка охраны лесов от пожаров и расширяющий спектр деятельности специализированных лесохозяйственных и лесопожарных организаций.

На основании указанных поручений МЧС России разработало «Методические рекомендации по проведению выжигания сухой травянистой растительности», которые согласованы Министерством природных ресурсов и экологии РФ 26.12.2013 № 04-16-36/26487, Министерством регионального развития РФ 26.11.2013 № 13455-ЛС/04/ТС, Министерством сельского хозяйства РФ 16.10.2013 № ПС-19-23/11652.

Методические рекомендации направлены на исключение возможности перехода огня на лесные насаждения, торфяники, населенные пункты и объекты инфраструктуры. Рекомендации определяют основные меры пожарной безопасности при организации и осуществлении выжиганий сухой травянистой растительности (далее – профилактические выжигания) и направлены на создание условий обеспечения пожарной безопасности при проведении данного вида пожароопасных работ на земельных участках, не отнесенных, в соответствии с законодательством Российской Федерации, к землям лесного фонда. Рекомендации предназначены для широкого круга лиц, осуществляющих профилактические выжигания сухой травянистой растительности. Целью проведения профилактических выжиганий является создание защитных полос, которые оказывают сдерживающее влияние на возникновение и распространение пожаров, предотвращение возникновения пожаров от палов сухой травы.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» создает один из механизмов совершенствования системы охраны лесов от пожаров.

Цель Программы – повышение эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечение стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах леса при гарантированном сохранении ресурсно-экологического по-

тенциала и глобальных функций лесов, так подпрограмма 1 названа «Охрана и защита лесов». Этапы и сроки реализации Программы: I этап – 2013–2014 гг.; II этап – 2015–2017 гг.; III этап – 2018–2020 гг.

Задачи подпрограммы 1: повышение эффективности предупреждения, обнаружения и тушения лесных пожаров. Целевыми индикаторами и показателями подпрограммы в сфере охраны лесов от пожаров (табл. 3.5–3.6) являются:

- ✓ доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров;
- ✓ отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет;

✓ доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров;

✓ доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров.

Объем ассигнований федерального бюджета подпрограммы в 2013–2020 гг. составляет 70 688 033,6 тыс. руб.

Ожидаемые результаты реализации Подпрограммы 1:

❖ **I этап:**

- ✓ создание и обеспечение функционирования специализированной диспетчерской службы, а также региональных и местных диспетчерских пунктов по охране лесов от пожаров (1 550 единиц);

Таблица 3.5.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы

Номер и наименование показателя (индикатора)		Значение показателя по годам								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6.	Доля лесных пожаров, возникших по вине граждан, в общем количестве лесных пожаров, %	61,5	60	58,5	57	55,5	54	52,5	51	49,5
7.	Отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами в отчетном году, к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены пожарами в течение последних 5 лет, %	73	78	85	92	97	97	97	97	97
8.	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров, %	76,1	76,9	77,7	78,5	79,3	80,1	80,9	81,7	82,5
9.	Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров, %	4,9	4,6	4,3	4	3,7	3,4	3,1	2,8	2,5

Таблица 3.6.

Сведения о нормативно-правовых актах, направленных на достижение цели и (или) ожидаемых результатов реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы

Вид нормативного правового акта	Основные положения нормативного правового акта	Ответственный исполнитель	Ожидаемый срок принятия
Подпрограмма 1 «Охрана и защита лесов»			
1. Приказ Минприроды России	Определение видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов	Минприроды России	2014 год
2. Приказ Минприроды России	Установление порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах	Минприроды России	2014 год
3. Приказ Минприроды России	Утверждение состава и формы предоставления данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах	Минприроды России	2014 год
4. Приказ Минприроды России	Установление правил тушения лесных пожаров	Минприроды России	2014 год
5. Приказ Минприроды России	Установление классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды	Минприроды России	2014 год
6. Приказ Минприроды России	Утверждение методики осуществления оперативного контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах	Минприроды России	2014 год
7. Приказ Минприроды России	Утверждение методики инструментального замера площади лесного пожара	Минприроды России	2014 год

- ✓ организация системы межведомственного взаимодействия при тушении лесных пожаров, маневрирования лесопожарными формированиями, а также пожарной техникой, оборудованием, инвентарем и снаряжением;
  - ✓ обеспечение ежегодных плановых мероприятий по противопожарному обустройству лесов в запланированных объемах;
  - ✓ осуществление наземного (около 85 млн га ежегодно), авиационного (455 млн га ежегодно) и космического (1 100 млн га ежегодно) мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;
  - ✓ ежегодное осуществление плановых лесозащитных мероприятий;
  - ✓ создание эффективной системы управления защитой лесов;
  - ✓ проведение лесопатологического мониторинга на площади около 100 млн га.
- ❖ **II этап:**
- ✓ разработка новых средств обнаружения (средства визуального и инфракрасного
- мониторинга, беспилотные летательные аппараты) и тушения (высоконапорные помпы, эффективные реагенты для тушения торфяных пожаров) лесных пожаров, а также технологий тушения лесных пожаров (применение взрывчатых веществ, использование подземных источников водоснабжения, предварительная обработка лесных участков противопожарными реагентами, использование каркасных (мягких) емкостей для перекачивания воды и др.);
- ✓ разработка и внедрение новых средств локализации и ликвидации очагов вредных организмов на основе инновационных научных достижений.
- ❖ **III этап:**
- ✓ внедрение новых средств обнаружения и тушения лесных пожаров, а также технологий тушения лесных пожаров;
  - ✓ проведение к 2020 г. лесопатологического мониторинга на площади 400 млн га ежегодно (в том числе наземным способом – 200 млн га).

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Расскажите об организации тушения лесного пожара, перечислите права и обязанности руководителя тушения.
2. Приведите оценку степени пожарной опасности в лесу по условиям погоды.
3. Расскажите о влиянии элементов погоды на степень пожарной опасности в лесах.
4. Какие наземные средства обнаружения лесных пожаров Вы знаете?
5. Расскажите об организации внутри- и межрегионального маневрирования: его основные принципы, последовательность привлечения сил.
6. Перечислите требования Правил пожарной безопасности в лесах к организациям и гражданам.
7. Какие требования к обеспечению пожарной безопасности в лесах предусмотрены лесным законодательством?
8. Каков порядок привлечения населения на тушение лесных пожаров?
9. Что такое наземное патрулирование лесов, как организована его работа?
10. Перечислите стадии тушения лесного пожара.
11. Что такое мониторинг пожарной опасности и лесных пожаров?
12. Какие виды работ осуществляются специализированными учреждениями по тушению лесных пожаров?
13. Укажите основные факторы, определяющие поведение лесного пожара.
14. Какова регламентация работы лесопожарных служб?
15. Расскажите о порядке обслуживания воздушными судами действующих лесных пожаров.
16. Что такое «прямая линия» лесной охраны?
17. Как организована работа прямой линии лесной охраны? Требования к персоналу и оборудованию рабочего места.
18. Как организовать взаимодействие со СМИ?
19. Приведите распределение земель лесного фонда по способам мониторинга и районам применения сил и средств.
20. Расскажите о взаимодействии подразделений диспетчерской службы с комиссиями по чрезвычайным ситуациям.
21. Что такое режим чрезвычайной ситуации, особый противопожарный режим?
22. Расскажите об основах коммуникации: виды связи, каналы, направления, особенности.
23. Как представлен учет лесных пожаров в формах отчетности?
24. Что такое пожарный надзор в лесах, кем и как он осуществляется? Участие диспетчерской службы.
25. Расскажите о методах взаимодействия с общественностью, укажите цели и способы.
26. Как организовано противодействие незаконной деятельности в лесах?
27. Каковы основные критерии для оценки эффективности региональной системы охраны лесов от пожаров?
28. Кто имеет право привлекать население к тушению лесных пожаров в условиях режима ЧС, возникшего вследствие лесных пожаров?
29. Расскажите о сводном плане тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации.
30. В каких случаях подразделения пожарной охраны могут быть привлечены к тушению лесных пожаров в условиях чрезвычайной ситуации, возникшей вследствие лесных пожаров?
31. Что такое оперативный штаб лесничества?
32. Где могут устанавливаться границы территории, на которой осуществляются действия по тушению лесного пожара?
33. Имеет ли право Руководитель тушения крупного лесного пожара самостоятельно возложить исполнение своих обязанностей и соответствующую полноту ответственности на иное лицо?

## ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

**Антропогенная пожарная опасность** – пожарная опасность территории, обусловленная появлением источников огня в связи с деятельностью населения.

**Верховой пожар** – лесной пожар, охватывающий кроны деревьев.

**Виды лесных пожаров** – лесные пожары, сходные по объекту горения и характеру их распространения.

**Возгорание** – начало горения под действием источника огня.

**Возникновение пожара (загорания)** – совокупность процессов, приводящих к пожару (загоранию).

**Гарь** – пройденная огнем площадь.

**Горельник** – пройденная огнем площадь с древостоем, не полностью уничтоженная пожаром (живые деревья сохраняют полноту выше 0,3).

**Горимость лесов** – величина, определяемая отношением суммарной площади лесных пожаров ко всей лесной площади.

**Дотушивание пожара** – стадия тушения пожара, при которой ликвидируются отдельные очаги горения на территории, уже пройденной огнем.

**Загорание** – пожар площадью менее 0,2 га, который может быть остановлен и потушен одним человеком.

**Класс пожарной опасности лесных участков** – относительная оценка степени пожарной опасности лесных участков по условиям возникновения в них пожаров и возможной их интенсивности.

**Контур лесного пожара** – внешняя граница лесной площади, пройденная огнем.

**Кромка лесного пожара** – полоса горения по контуру лесного пожара.

**Крупный лесной пожар** – лесной пожар, распространившийся на площадь более 25 га в районах наземной охраны лесов и более 200 га в районах авиационной охраны лесов от пожаров.

**Ландшафтный пожар** – природный (растительный) пожар, охватывающий различные компоненты географического ландшафта.

**Лесная пирология** – наука о природе лесных пожаров и их последствий, борьбе с лесными пожарами и об использовании положительной роли огня в лесном хозяйстве.

**Лесной пожар** – пожар, распространяющийся по лесной площади (в лесах).

**Лесные горючие материалы (ЛГМ)** – растения лесов, их морфологические части и растительные остатки разной степени разложения, которые могут гореть при лесных пожарах.

**Лесопожарная тактика** – распределение по периметру лесного пожара лесопожарных сил и средств, и последовательность их использование для скорейшей ликвидации.

**Лесопожарное подразделение** – группа (бригада, команда, отряд и т.п.) работников с приданными техническими средствами (средства тушения, транспорт, специальная техника) специализированной лесопожарной организации, пожарной охраны, имеющая внутреннюю организационную структуру на постоянной основе. Классическими примерами подразделений являются: группы и команды парашютистов-пожарных и десантников-пожарных, наземные бригады пожарно-химических станций, караулы и отряды пожарной охраны и МЧС России.

**Лесопожарное районирование** – разделение территории на однородные в лесопожарном отношении районы для разработки оптимальных систем противопожарных мероприятий.

**Лесопожарное формирование** – группа (бригада, команда отряд, и т.п.) работников с приданными техническими средствами, созданная на период тушения лесного пожара из различных подразделений и (или) работников, в том числе разной ведомственной принадлежности, имеющая временную внутреннюю организационную структуру. Примерами формирований являются команды и группировки сил, созданные из подразделений разных ве-

домств, группы, созданные из привлеченных лиц (населения, не специализированных организаций и т.п.), группы добровольцев и волонтеров.

**Лесорастительные условия** – комплекс климатических, гидрологических и почвенных факторов, определяющих условия роста и развития леса.

**Ликвидация пожара** – действия, направленные на окончательное прекращение горения, а также на исключение возможности его повторного возникновения.

**Ликвидация пожара (стадия тушения)** – стадия тушения пожара, при которой устанавливается, что отсутствуют условия для возобновления лесного пожара, после завершения работ по дотушиванию и окарауливанию, после этого производится прекращение всех работ по тушению и возврат сил и средств пожаротушения к местам постоянной дислокации.

**Локализация пожара** – действия, направленные на предотвращение возможности дальнейшего распространения горения путем создания минерализованных полос и (или) полностью потушенных участков кромки по всему периметру лесного пожара и условий для его ликвидации имеющимися силами и средствами пожаротушения.

**Место начала пожара** – место первичного очага горения, от которого началось распространение пожара.

**Минерализованная полоса** – полоса, созданная перед кромкой лесного пожара, на которой для остановки горения полностью удалены растительные горючие материалы до минерального слоя грунта.

**Мониторинг лесных пожаров, лесопожарный мониторинг** – система наблюдений и контроля за пожарной опасностью в лесах по условиям погоды, состоянием лесных горючих материалов, источниками огня и лесными пожарами с целью своевременной разработки и проведения мероприятий по предупреждению лесных пожаров.

**Наземная охрана лесов от пожара** – система охраны лесов от пожаров, действующая на основе использования наземных средств.

**Низовой пожар** – лесной пожар, распространяющийся по нижним ярусам лесной растительности, лесной подстилке, опаду.

**Обнаружение лесного пожара** – установление факта и места возникновения лесного пожара.

**Окарауливание пожара** – стадия тушения пожара, в ходе которой производится осмотр пройденной огнем площади с целью предотвращения его возобновления от скрытых очагов горения, не выявленных при дотушивании.

**Тушение пожара по периметру** – тактический прием, при котором активные действия по тушению направлены одновременно против всей кромки пожара.

**Опорная полоса** – негоримая полоса, от которой направляют огонь в сторону пожара при производстве отжига.

**Остановка распространения пожара** – стадия тушения пожара, в результате выполнения которой достигается прекращение распространения огня.

**Отжиг** – выжигание в лесу напочвенных горючих материалов перед кромкой лесного пожара.

**Относительная горимость лесов** – величина, определяемая отношением суммарной площади лесных пожаров ко всей лесной площади.

**Охват с фронта** – тактический прием, при котором активные действия по тушению начинаются с фронта и прилегающих к нему флангов и заканчиваются тушением в тылу.

**Охрана лесов от пожаров** – система мероприятий, направленная на предотвращение, своевременное обнаружение и ликвидацию лесного пожара.

**Площадь лесного пожара** – площадь в пределах контура лесного пожара, пройденная огнем. Пожарная зрелость лесных горючих материалов (лесных участков) – степень готовности лесных горючих материалов к возгоранию, поддержанию и распространению горения.

**Пожарная опасность земель лесного фонда** – степень пожарной опасности земель лесного фонда, обусловленная преобладающими на ней типами леса и лесных участков, их

природными и другими особенностями, определяющими состав, количество и распределение лесных горючих материалов, а также, в значительной степени, содержание влаги в этих материалах.

**Пожарный максимум** – период пожароопасного сезона, когда число пожаров превышает их среднемесячное количество.

**Пожароопасный сезон** – часть календарного года, в течение которого возможно возникновение природных пожаров.

**Пожароустойчивость древесных пород** – способность деревьев и их сообществ сохранять жизнедеятельность после теплового воздействия, полученного в результате пожара.

**Почвенный пожар** – пожар, при котором горение распространяется в органической части почвы лесного биогеоценоза.

**Природный пожар (растительный пожар)** – неконтролируемый процесс горения, стихийно возникающий и распространяющийся в природной среде.

**Причина пожара (загорания)** – явление или обстоятельство, непосредственно обуславливающее возникновение пожара (загорания).

**Проводник горения** – растительный горючий материал, по которому происходит горение.

**Прогнозирование лесных пожаров** – определение вероятности возникновения и развития лесных пожаров во времени и пространстве на основе анализа данных мониторинга лесных пожаров.

**Противопожарное обустройство лесной территории** – проведение комплекса мероприятий, направленных на обустройство лесной территории для предотвращения возникновения и распространения лесных пожаров.

**Профилактика лесных пожаров** – комплекс мероприятий, направленных на предотвращение возникновения и (или) распространения лесных пожаров.

**Пятнистый пожар** – высокоинтенсивный пожар, перед кромкой которого возникают новые очаги горения, образующиеся в результате конвекционного переноса горящих частиц.

**Разведка пожара** – система действий, направленных на получение сведений о пожаре, которые необходимы для его ликвидации.

**Распространение пожара** – увеличение площади пожара в результате продвижения его кромки.

**Растительный пожар** – горение, стихийно распространяющееся по площади, занятой растительностью.

**Скорость распространения пламени** – расстояние, пройденное фронтом пламени в единицу времени.

**Стадия ликвидации пожара** – звено в системе тактических задач, последовательное выполнение которых обеспечивает ликвидацию пожара.

**Торфяной лесной пожар** – лесной пожар, при котором горит торфяной слой заболоченных и болотных почв.

**Тушение лесных пожаров** – действия лесопожарных служб и формирований, направленные на остановку распространения, локализацию и тушение пожара.

**Устойчивый низовой пожар** – низовой пожар, при котором наблюдается пламенное и беспламенное горение (тление) подстилки, опада, валежника, подлеска.

**Фланги, тыл, фронт** – тактические элементы, частей кромки лесного пожара.

**Фронт лесного пожара** – тактический элемент, часть кромки лесного пожара, распространяющаяся с наибольшей скоростью.

**Частота пожаров** – число пожаров, возникших на определённой за определённый период времени.

### ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.3.

#### САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА «ИЗУЧЕНИЕ СОСТАВА И ФОРМЫ ПЛАНА ТУШЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОЖАРА НА ТЕРРИТОРИИ ЛЕСНИЧЕСТВА, СВОДНОГО ПЛАНА ТУШЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ НА ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Для самостоятельной работы рекомендуется использовать следующую литературу:

- ✓ Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377;
- ✓ Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378;
- ✓ Об утверждении Методических указаний по заполнению формы плана тушения лесных пожаров. Приказ Минприроды России от 16.12.2013 № 591.

### ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.4.1.

#### ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ «ОПТИМИЗАЦИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ ПУНКТОВ И РЕГЛАМЕНТА ИХ РАБОТЫ»

**Задача 1.** Общая площадь лесов, расположенных на землях лесного фонда участкового лесничества, составляет 21,8 тыс. га. Протяженность с севера на юг – 17 км, с востока на запад – 12 км. Территория имеет сглаженный слабоволнистый рельеф.

*Сколько вышек требуется для осмотра данной территории?*

Для радиуса осмотра в 12 км площадь лесов, осматриваемая с вышки, рассчитывается по формуле:

$$S = \pi r^2.$$

**Решение:**  $3,14 \times 122 = 452,3 \text{ км}^2$ , или 45,2 тыс. га.

**Ответ:** 1 вышка.

**Задача 2.** Рассчитайте минимальное потребное количество наблюдательных пунктов, необходимых для мониторинга территории лесничества, осуществляющего охрану лесов на территории 275 тыс. га. При этом вокруг населённых пунктов, расположенных в границах лесничества и в пойме реки, находятся земли поселений и земли сельхозназначения, дополнительно составляющие 96 тыс. га. Территория имеет сглаженный слабоволнистый рельеф.

*Сколько вышек требуется для осмотра данной территории?*

Площадь лесов, осматриваемая с вышки, рассчитывается по формуле:

$$S = \pi r^2.$$

**Решение:** при радиусе осмотра в 12 км осматриваемая площадь составит  $452,3 \text{ км}^2$ , или 45,2 тыс. га.

**Ответ:** 6 вышек.

Следует помнить, что на частоту размещения вышек влияет высота размещения наблюдательных пунктов и традиционная для данной местности прозрачность атмосферы, поэтому число вышек может корректироваться с учётом этих значений.

Решаемые в дальнейшем практические задачи формируются преподавателями с различными вариантами площадей земель лесного фонда, подлежащих охране с помощью наблюдательных пунктов.

На картографическом материале студенты должны изучить местность и затем принять решение о рекомендуемых местах размещения вышек с учетом рельефа местности и путей транспорта.

### ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.4.2.

#### САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА «ИЗУЧЕНИЕ ВИДОВ ЛЕСНЫХ ПОЖАРОВ, ФАКТОРОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ЕГО РАСПРОСТРАНЕНИЕ, ВИДОВ ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТИ»

##### *Литература для самостоятельной работы.*

Матвеев, П. М. Лесная пирология : учеб. пособ. для студентов спец. 260400 всех форм обучения / П. М. Матвеев, А. М. Матвеев. – Красноярск : СибГТУ, 2002. – 316 с.

Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства 05.07.2011 № 287.

Об утверждении Указаний по обнаружению и тушению лесных пожаров. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 30.06.1995 № 100.

Профилактика, мониторинг и борьба с природными пожарами (на примере Алтае-Саянского экорегиона) : справоч. пособ. / Ю. А. Андреев, А. В. Брюханов. – Красноярск, 2011. – 272 с.

Указания по проектированию противопожарных мероприятий в лесах СССР. – М. : Гослесхоз СССР, 1982. – 33 с.

### ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.6.1.

#### ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ «ОРГАНИЗАЦИЯ МАРШРУТОВ НАЗЕМНОГО ПАТРУЛИРОВАНИЯ ЛЕСОВ»

Маршруты наземного патрулирования прокладывают через наиболее пожароопасные участки земель лесного фонда. Длина маршрута должна обеспечивать возможность 2-кратного патрулирования в течение рабочего дня. Скорость движения транспорта при патрулировании должна составлять не более 15–20 км/ч, в противном случае нельзя обеспечить надёжный осмотр площади. Средняя скорость движения по маршруту в зависимости от транспортного средства представлена в таблице.

Длина маршрута в зависимости от вида патрулирования

№ п/п	Вид патрулирования	Средняя скорость движения по маршруту, км/ч	Примерная длина маршрута, км
1	Пеший	3	10–12
2	На мотоцикле, квадроцикле, автомашине	15–20	50–70
3	На катере	10–15	30–40

Утвержденные маршруты наземного патрулирования наносят на карту-схему с квартальной сетью (рисунок).



#### **Литература для самостоятельной работы.**

Матвеев, П. М. Лесная пирология : учеб. пособ. для студентов спец. 260400 всех форм обучения / П. М. Матвеев, А. М. Матвеев. – Красноярск : СибГТУ, 2002. – 316 с.

Об утверждении Указаний по обнаружению и тушению лесных пожаров. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 30.06.1995 № 100.

Указания по проектированию противопожарных мероприятий в лесах СССР. – М., 1982. – 33 с.

Об утверждении Положения о пожарно-химических станциях. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 19.12.1997 № 167.

Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 22.09.1997 № 122.

### **ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.7.1.**

#### **ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ «СОЗДАНИЕ МАРШРУТОВ АВИАПАТРУЛИРОВАНИЯ И РАСЧЕТ КРАТНОСТИ»**

Величина осматриваемой территории авиаотделения, как правило, должна равняться нормативной площадной нагрузке на основное плановое воздушное судно в расчете на однократное патрулирование при плотности пожаров, соответствующей малой пожарной опасности по условиям погоды.

Маршруты авиапатрулирования разрабатывают и наносят на полётную карту масштаба 1:1 000 000 или 1:500 000. Маршрут состоит из отдельных прямых линий между поворотными пунктами и имеет форму замкнутого многоугольника, при полете по которому обеспечивается полный осмотр охраняемой площади земель лесного фонда. Поворотные пункты маршрута выбирают над ориентирами, хорошо опознаваемыми в полёте. Протяженность маршрута авиапатрулирования зависит от типа воздушного судна; кратности авиационного патрулирования лесов (количества вылетов по маршруту в день); количества лесных пожаров, возникающих за сутки, в расчете на 1 млн га охраняемой площади; расхода лётного времени на сходы с маршрута для осмотра дымовых точек и лесных пожаров и доставки к местам тушения лесных пожаров парашютистов или десантников пожарных, посадок на промежуточные площадки для дозаправки и приема на борт дополнительных работников; дневной санитарной нормы налёта часов экипажа и др. факторов. Характеристиками маршрута являются: направление движения (азимут, градус), расстояния этапов между поворотными точками (км).

Патрульные маршруты прокладывают через наиболее опасные в пожарном отношении участки в зоне авиационного мониторинга с таким расчетом, чтобы обеспечивалась полная просматриваемость обслуживаемой территории при средних условиях видимости. Как правило, не должно допускаться больших перекрытий просматривания одной и той же площади с соседних маршрутов. По возможности следует избегать изломов маршрутов под острыми углами.

Патрулирование осуществляется на высоте полета 600–800 м, что позволяет осматривать полосу в 60 км (по 30 км с левого и правого борта воздушного судна). В связи с этим для полного осмотра обслуживаемой авиаотделением территории расстояние между соседними (параллельными) линиями маршрута должно быть не более 60 км, а расстояние от маршрута до границы обслуживаемой территории не должно превышать 30 км (рис. 1 и 2).

Задание: нанести на карту маршрут авиационного патрулирования на малую горимость лесов в границах указанной территории. Место базирования авиаотделения – г. Болонь (обведен кружком).

Масштаб карты 1: 1 000 000



Рис. 1.  
Пример лесопатрульной карты с маршрутами авиапатрулирования на малую и высокую горимость



Рис.2.

Пример маршрутов авиапатрулирования земель лесного фонда Кировской обл.

### **Литература для самостоятельной работы.**

Матвеев, П. М. Лесная пирология : учеб. пособ. для студентов спец. 260400 всех форм обучения / П. М. Матвеев, А. М. Матвеев. – Красноярск : СибГТУ, 2002. – 316 с.

Щетинский, Е. А. Авиационная охрана лесов : учеб. пособ. для летчиков-наблюдателей. – М. : ВНИИЛМ, 2011. – 488 с.

Об утверждении Указаний по обнаружению и тушению лесных пожаров. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 30.06.1995 № 100.

Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 22.09.1997 № 122.

Нормативы по площадным нагрузкам на летательные аппараты при выполнении авиалесоохранных работ. Введены в действие указанием Гослесхоза СССР и МГА от 5.07.1978 № 88/117/у.

Нормативы численности парашютистов-пожарных и десантников пожарных при выполнении авиалесоохранных работ. Приказ Гослесхоза СССР от 12.03.1981 № 33.

### ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.8.1.

#### САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА «ИЗУЧЕНИЕ НОРМ НАЛИЧИЯ ПРОТИВОПОЖАРНОГО ОБОРУДОВАНИЯ, НОРМАТИВОВ ПРОТИВОПОЖАРНОГО ОБУСТРОЙСТВА ЛЕСОВ»

##### *Литература для самостоятельной работы.*

Об утверждении норм наличия средств пожаротушения в местах использования лесов. Приказ Минсельхоза России от 22.12.2008 № 549.

Об утверждении видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, Нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов. Приказ Минприроды России от 28.03.2014 № 161.

Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 27.04.2012 № 174.

Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29.02.2012 № 69.

Указания по проектированию противопожарных мероприятий в лесах СССР. – М., 1982. – 33 с.

### ЗАНЯТИЕ К РАЗДЕЛУ 3.9.1.

#### ДЕЛОВАЯ ИГРА «ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЛЕСНИЧЕСТВА С ЛЕСОПОЖАРНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ, ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»

**Цель деловой игры** – закрепление знаний и компетенций, полученных в ходе обучения по программе «Управление и правоприменение в сфере охраны лесов от пожаров», а также приобретение навыков по организации взаимодействия между лесничеством, лесопожарными подразделениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**Участники игры:** команда лесничества (лесничий), команда лесопожарной организации (территориальный представитель), команда органов государственных органов власти (председатель КЧС), команда органа местного самоуправления (глава муниципального образования).

##### **Игра состоит из двух этапов:**

1. Подготовка плана тушения лесных пожаров на территории лесничества, где указываются организации и должностные лица, участвующие на различных этапах в осуществлении охраны лесов от пожаров.

2. Организация взаимодействия в условиях возникновения лесного пожара, его развитие до категории «крупный», последовательное установление режимов чрезвычайной ситуации (ЧС) муниципального и регионального характера.

*На первом этапе команды* лесничества и лесопожарной организации осуществляют разработку плана тушения лесных пожаров в лесах лесничества, определяют основные мероприятия, порядок их осуществления, ответственных лиц, порядок привлечения дополнительных сил и средств.

*На втором этапе четыре команды* взаимодействуют на стадиях обнаружения лесного пожара, тушения пожара на начальной стадии, распространения пожара, возникновения

крупного лесного пожара, введения особого противопожарного режима, режима ограничения доступа населения и транспортных средств в лес, ЧС муниципального характера, привлечения дополнительных сил и средств к работам по тушению лесных пожаров, ЧС регионального характера.

Победителем является команда, которая сумеет реализовать своевременное и достаточное количество мероприятий в сфере охраны лесов от пожаров без нарушений законодательства.

**Итог** – организация эффективного взаимодействия в сфере охраны лесов от пожаров, своевременное принятие административных решений в условиях динамичной развивающейся ситуации.

### ***Литература для самостоятельной работы***

Об утверждении Правил тушения лесных пожаров. Приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313.

О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376.

Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377.

Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378.

О пожарной безопасности. Федеральный закон от 19.07.1994 № 69-ФЗ.

О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Федеральный закон от 21.12.1994. № 68-ФЗ.

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ**

1. Временные нормативы на выполнение работ по тушению лесных пожаров. Утверждены приказом Гослесхозом СССР от 16.05.1986 № 77.

2. О противопожарном режиме. Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390.

3. Правила по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и проведении лесохозяйственных работ (ПОТ РМ 001-97). Утверждены постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 21.03.1997 № 15.

4. Правила пожарной безопасности в лесной промышленности (ППБО-157-90). Утверждены Минпромом России 13.01.1992.

5. Рекомендации по противопожарной профилактике в лесах и регламентации работ лесопожарных служб. Утверждены Федеральной службой лесного хозяйства России 17.11.1997.

6. Типовая инструкция по охране труда. Тушение лесных пожаров (ТОИ Р-07-010-98). Утверждена приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 23.12.1998 № 213.

7. Указания по проектированию противопожарных мероприятий в лесах СССР. – М., 1982. – 33 с.

8. Нормативы по площадным нагрузкам на летательные аппараты при выполнении авиалесоохранных работ. Введены в действие указанием Гослесхоза СССР и МГА от 5.07.1978 № 88/117/у.

9. Нормативы численности парашютистов-пожарных и десантников пожарных при выполнении авиалесоохранных работ. Приказ Гослесхоза СССР от 12.03.1981 № 3.

10. ГОСТ 17.6.1.01-83. Охрана природы. Охрана и защита лесов. Термины и определения. – М. : изд-во стандартов, 1984. – 9 с.

11. О рекомендациях по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенций из федерального бюджета, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ переданных отдельных полномочий РФ в области лесных отношений. Письмо Минсельхоза России от 10.11.2009 № АС-05-54/7018.

12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318.

13. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794.

14. О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу акты Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 5.06.2013 № 476.

15. Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах. Постановление Правительства Российской Федерации 30.06.2007 № 417.

16. О противопожарном режиме. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390.

17. Об утверждении Правил привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.05.2011 № 344.

18. Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.05.2007 № 273.

19. О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 376.

20. Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.2011 № 377.

21. Об утверждении Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378.

22. Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.08.2011 № 687.

23. Об утверждении правил организации и осуществления авиационных работ по охране и защите лесов. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2007 № 385.

24. Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736.

25. Об утверждении Перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.02.2000 № 162.

26. Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.02.2000 № 163.

27. Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Приказ Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 № 302н.

28. Об утверждении административного регламента предоставления Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации государственной услуги по утверж-

дению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий. Приказ Минприроды России от 9.11.2012 № 379.

29. Об утверждении Методических указаний по заполнению формы плана тушения лесных пожаров. Приказ Минприроды России от 16.12.2013 № 591 г.

30. Об утверждении Методики инструментального замера площади лесного пожара. Приказ Минприроды России от 23.06.2014 № 275.

31. Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. Приказ Минприроды России от 23.06.2014 № 276.

32. Об утверждении Правил тушения лесных пожаров. Приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313.

33. Об утверждении состава и формы предоставления сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах. Приказ Минприроды России от 22.07.2014 № 331.

34. Об утверждении видов средств предупреждения и тушения лесных пожаров, Нормативов обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, норм наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов. Приказ Минприроды России от 28.03.2014 № 16.

35. Об утверждении особенностей охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов. Приказ Минприроды России от 17.04.2007 № 101.

36. Об утверждении норм наличия средств пожаротушения в местах использования лесов. Приказ Минсельхоза России 22.12.2008 № 549.

37. Об утверждении порядка тушения пожаров подразделениями пожарной охраны. Приказ МЧС России от 31.03.2011 № 156.

38. Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства 05.07.2011 № 287.

39. Об утверждении методических документов» (Методические рекомендации по регламентации лесохозяйственных мероприятий в лесах, загрязненных радионуклидами). Приказ Федерального агентства лесного хозяйства 16.03.2009 № 81.

40. Об организации работы специализированной диспетчерской службы Федерального агентства лесного хозяйства. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства 28.05.2012 № 217.

41. Об утверждении Методических указаний по вопросам организации и функционирования специализированных диспетчерских служб органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства 28.05.2012 № 218.

42. Об утверждении Инструкции по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 03.04.1998 № 53.

43. Об утверждении Перечня лесорастительных зон Российской Федерации и Перечня лесных районов Российской Федерации. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 09.03.2011 № 61.

44. Об утверждении Лесоустроительной инструкции. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 12.12.2011 № 516.

45. Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 15.02.2012 № 54.

46. Административный регламент исполнения Федеральным агентством лесного хозяйства государственной функции по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в лесах на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, изъяты в

установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 16.02.2012 № 58.

47. Технологические карты на выполнение работ по профилактике и тушению лесных пожаров. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 17.02.2010 № 58.

48. Об установлении Нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану). Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 21.01.2014 № 21.

49. Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 22.05.2012 № 200.

50. Об утверждении Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 22.12.2011 № 545

51. Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 27.04.2012 № 174.

52. Об утверждении формы отчета об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 27.06.2011 № 245.

53. Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29.02.2012 № 69.

54. Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 3.11.2011 № 471.

55. Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 3.11.2011 № 470.

56. Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 5.04.2012 № 126.

57. Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 5.10.2011 № 423.

58. Об утверждении Положения о пожарно-химических станциях. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 19.12.1997 № 167.

59. Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 22.09.1997 № 122.

60. Об утверждении рекомендаций по созданию защитных противопожарных полос на участках лесного фонда путем контролируемого выжигания сухой травы. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 24.03.1999 № 68

61. Об утверждении Указаний по обнаружению и тушению лесных пожаров. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 30.06.1995 № 100.

62. Об утверждении Основ государственной политики в государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р.

63. Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2593-р.

64. Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов. Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2012 № 1283-р.

65. Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р.
66. О пожарной безопасности. Федеральный закон от 19.07.1994 № 69-ФЗ.
67. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ.
68. Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
69. Лесной кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ.
70. О добровольной пожарной охране. Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ.
71. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов». Федеральный закон от 12.03.2014 № 27-ФЗ.
72. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности. Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ.
73. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ.
74. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
75. Трудовой кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ.
76. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ.

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Валендик, Э. Н. Борьба с крупными лесными пожарами / Э. Н. Валендик. – Новосибирск : Наука, 1990. – 191 с.
2. Валендик, Э. Н. Крупные лесные пожары / Э. Н. Валендик, П. М. Матвеев, М. А. Сафронов. – М. : Наука, 1979. – 197 с.
3. Иванов, В. А. Справочник по тушению природных пожаров ; Проект ПРООН/МКИ «Расширение сети ООПТ для сохранения Алтае-Саянского экорегиона». – 2-е изд., перераб. и доп. / В. А. Иванов, Г. А. Иванова, С. А. Москальченко. – Красноярск, 2011. – 130 с.
4. Противопожарные барьеры в лесах Сибири / Г. М. Королев, Г. Д. Главацкий, В. М. Груманс, Ф. М. Овчинников, Т. И. Охрамец. – М. : ВНИИПОМлесхоз, 2002. – 147 с.
5. Коршунов, Н. А. Авиационное тушение лесных пожаров: эффективность репортажей и эффективность технологий / Н. А. Кошунов // Авиапанорама. – 2011. – № 4. – С. 10-13.
6. Коршунов, Н. А. Авиационное тушение лесных пожаров: особенность кризисного реагирования / Н. А. Кошунов / Авиапанорама. – 2012. – № 6. – С. 10-13.
7. Коршунов, Н. А. Руководство тушением крупных лесных пожаров / Н. А. Коршунов, Е. А. Щетинский / Лесн. хоз-во. – 2013. – № 4. – С. 39-40.
8. Профилактика, мониторинг и борьба с природными пожарами (на примере Алтае-Саянского экорегиона) : справоч. пособ. / Ю. А. Андреев, А. В. Брюханов. – Красноярск, 2011. – 272 с.
9. Матвеев, П. М. Лесная пирология : учеб. пособ. для студентов спец. 260400 всех форм обучения / П. М. Матвеев, А. М. Матвеев. – Красноярск : СибГТУ, 2002. – 316 с.
10. Шуктомов, Е. Ю. Полевой справочник лесного пожарного / Е. Ю. Шуктомов, Н. С. Фролов, А. В. Перминов. – Пушкино : ФБУ «Авиалесоохрана», 2012. – 101 с.

11. *Щетинский, Е. А.* Спутник руководителя тушения лесных пожаров / Е. А. Щетинский. – Пушкино : ФБУ «Авиалесоохрана», 2011. – 91 с.
12. *Щетинский, Е. А.* Авиационная охрана лесов : учеб. пособ. для летчиков-наблюдателей / Е. А. Щетинский. – М. : ВНИИЛМ, 2011. – 488 с.
13. *Справочник* руководителя тушения лесного пожара / Н. А. Коршунов, Е. А. Щетинский, М. А. Воронов, Е. А. Павлухина. – М. : ВИПКЛХ, 2013. – 198 с.
14. *Лесная пирология*: учеб. для студ. лесотех. спец. / С.В. Залесов [и др.] – Екатеринбург : изд-во «Баско», 2006. – 312 с.

## МОДУЛЬ 4.

# УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

### 4.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ В СФЕРЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА И ЛЕСОРАЗВЕДЕНИЯ

#### 4.1.1. ПОНЯТИЕ «ВОСПРОИЗВОДСТВО ЛЕСОВ»

Воспроизводство лесов, улучшение их качества и повышение продуктивности – один из основных принципов лесного законодательства (статья 61 Лесного кодекса РФ).

**Воспроизводство лесов** – это комплекс мероприятий по лесовосстановлению и уходу за лесами, осуществляемый органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных статьями 81–84 Лесного кодекса РФ, если иное не предусмотрено другими федеральными законами. Вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству, которое включает:

- ❖ лесное семеноводство;
- ❖ лесовосстановление;
- ❖ уход за лесами;
- ❖ лесоразведение;
- ❖ отнесение земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, покрытым лесной растительностью;
- ❖ государственный мониторинг воспроизводства лесов.

**Лесное семеноводство** – деятельность (физических и юридических лиц) по производству, хранению, реализации, транспортировке и использованию партий семян лесных растений; осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» и статьей 65 Лесного кодекса РФ.

В целях лесного семеноводства осуществляются:

- ✓ лесосеменное районирование;

✓ создание и выделение объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов);

✓ формирование федерального фонда семян лесных растений;

✓ формирование и использование страховых фондов семян лесных растений;

✓ семенной контроль в отношении семян лесных растений;

✓ другие мероприятия по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений.

При воспроизводстве лесов используют улучшенные и сортовые семена лесных растений или, если такие семена отсутствуют, нормальные семена лесных растений. Не допускается применение нерайонированных семян лесных растений, а также семян лесных растений, посевные и иные качества которых не проверены.

Порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород и Правила создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов) устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

**Лесовосстановление** – деятельность (физических и юридических лиц) по восстановлению вырубленных, погибших, поврежденных лесов. Цель лесовосстановления – восстановление лесных насаждений, сохранение биологического разнообразия и полезных функций лесов. Лесовосстановление осуществляется естественным, искусственным или комбинированным способами:

❖ **естественное восстановление** лесов осуществляется за счет проведения мер содействия: сохранения подроста лесных древесных пород при проведении рубок лесных насаждений, минерализации почвы, огораживания;

❖ **искусственное восстановление** лесов осуществляется путем создания лесных культур: по-

садки сеянцев, саженцев, в том числе с закрытой корневой системой, черенков или посева семян лесных растений;

❖ **комбинированное восстановление** лесов осуществляется за счет сочетания естественного и искусственного лесовосстановления.

На лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, лесовосстановление осуществляется арендаторами этих лесных участков. Правила лесовосстановления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (статья 62 Лесного кодекса Российской Федерации).

**Уход за лесами** представляет собой осуществление мероприятий, направленных на повышение продуктивности лесов, сохранение их полезных функций (вырубка части деревьев, кустарников, агролесомелиоративные и иные мероприятия).

Уход за лесами осуществляется лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов. Правила ухода за лесами устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (статья 64 Лесного кодекса РФ).

**Лесоразведение** – деятельность (физических и юридических лиц) по созданию лесных насаждений на землях лесного фонда и землях иных категорий, на которых ранее леса не произрастали.

Цель лесоразведения – предотвращение водной, ветровой и иной эрозии почв, создание защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов (приказ Рослесхоза от 10.01.2012 № 1).

К работам по лесоразведению относятся:

✓ облесение нелесных земель в составе земель лесного фонда (осушенные болота, рекультивированные земли, земли, вышедшие из под сельскохозяйственного использования, овраги и др.);

✓ создание защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения, землях промышленности, транспорта и землях других категорий;

✓ создание лесных насаждений при рекультивации земель, нарушенных промышленной деятельностью, а также лесных насаждений в санаторно-курортных зонах и на других объектах.

Лесоразведение осуществляется в соответствии с лесорастительными свойствами почв земельных участков, лесоводственно-биологическими особенностями древесных и кустарниковых пород и должно обеспечивать:

✓ защиту земель и объектов от неблагоприятных факторов;

✓ повышение лесистости территории и улучшение условий окружающей среды.

Лесоразведение, хотя и не относится к воспроизводству лесов, осуществляется аналогичными с лесовосстановлением методами. Правила лесоразведения устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (статья 63 Лесного кодекса РФ).

В случае соответствия лесных насаждений критериям и требованиям, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, **отнесение земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, покрытым лесной растительностью**, осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса РФ. Порядок отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями, и форма соответствующего акта устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

**Отчеты о воспроизводстве лесов и лесоразведении** представляются гражданами, юридическими лицами, осуществляющими воспроизводство лесов и лесоразведение, в органы государственной власти, уполномоченные на ведение государственного лесного реестра. В отчетах приводится информация о фактически выполненных мероприятиях по воспроизводству лесов и лесоразведению за период с начала года до конца отчетного квартала. В четвертом квартале приводится информация за отчетный год.

Форма отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении, порядок его представления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Воспроизводство лесов подлежит государственному мониторингу. **Государственный мониторинг воспроизводства лесов** включает:

✓ оценку изменения площади земель, занятых лесными насаждениями;

✓ выявление земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления;

✓ оценку характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов;

✓ оценку характеристик используемых при воспроизводстве лесов семян лесных растений и посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев);

✓ оценку эффективности воспроизводства лесов.

Государственный мониторинг воспроизводства лесов является частью государственного экологического мониторинга и осуществляется путем наблюдения за воспроизводством лесов с использованием наземных, авиационных или космических средств, а также путем сбора и анализа информации о воспроизводстве лесов.

Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

#### **4.1.2. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере воспроизводства лесов**

##### **Полномочия органов государственной власти Российской Федерации**

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере воспроизводства лесов определены Лесным кодексом РФ и включают в следующем:

✓ установление особенностей охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также разработка и осуществление профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов;

✓ установление правил лесовосстановления;  
✓ установление правил лесоразведения;  
✓ установление правил ухода за лесами;  
✓ установление порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов;

✓ осуществление государственного мониторинга воспроизводства лесов;

✓ установление критериев и требований в отношении лесных насаждений для отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, покрытым лесной растительностью;

✓ установление порядка отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, покрытым лесной растительностью, и формы акта об отнесении земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, покрытым лесной растительностью;

✓ установление порядка использования районированных семян лесных растений основ-

ных лесных древесных пород и правил создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и других объектов);

✓ установление формы отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении и порядка представления этого отчета;

✓ лесосеменное районирование;

✓ формирование федерального фонда семян лесных растений.

##### **Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации**

Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области лесных отношений по воспроизводству лесов «...воспроизводство (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях» (статья 83 Лесного кодекса РФ).

Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных Лесным кодексом РФ, или лицами, использующими леса. Эти мероприятия могут также осуществляться государственными (муниципальными) бюджетными и/или автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса РФ.

В случаях если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено в установленном порядке на государственные (муниципальные) учреждения или на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют закупку работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с законо-

дательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При осуществлении закупок работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В этих целях в контракт на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов включают условия о купле-продаже лесных насаждений.

Обязанности лиц, использующих леса, по их воспроизводству предусмотрены законодательством. Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного срочного пользования лесным участком.

#### 4.1.3. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ВОСПРОИЗВОДСТВО ЛЕСОВ И ЛЕСОРАЗВЕДЕНИЕ

Лесовосстановление регулируется *Правилами лесовосстановления* (приказ Минприроды России от 16.07.2007 № 183).

Правила лесовосстановления устанавливают способы лесовосстановления в зависимости от количества, состояния подроста и молодняка на вырубках, требования к проектированию лесовосстановления, основные положения по проведению лесовосстановительных работ, а также показатели используемого посадочного материала и критерии для отнесения созданных молодняков к землям, покрытым лесной растительностью.

При проектировании лесовосстановления площади участков, подлежащие естественному, искусственному и комбинированному лесовосстановлению, учитывают раздельно. Учет земель, требующих лесовосстановления, базируется на данных государственного лесного реестра, материалах лесоустройства, материалах специальных обследований и при отводе лесосек.

Лесовосстановительные мероприятия на каждом лесном участке, предназначенном для прове-

дения лесовосстановления, осуществляются в соответствии с проектом лесовосстановления.

*Проект лесовосстановления* является основным документом, в соответствии с которым проводятся все лесовосстановительные работы. Он должен содержать:

- ✓ данные о местоположении участка (лесничество, квартал, выдел, площадь);
- ✓ исходную характеристику почвенных условий;
- ✓ обоснование проектируемого способа, технологии лесовосстановления, в зависимости от имеющегося подроста и молодняка лесных древесных пород;
- ✓ проектируемые показатели оценки восстанавливаемых лесов для признания работ по лесовосстановлению завершенными (возраст, состав пород, средняя высота и др.).

Лесоразведение регулируется *Правилами лесоразведения*, утвержденными приказом Рослесхоза от 10.01.2012 № 1. Правила устанавливают, что методы и технологии выполнения работ по лесоразведению определяются *проектами лесоразведения*. Проект должен содержать конкретные критерии оценки состояния созданных объектов лесоразведения для признания работ по лесоразведению завершенными (возраст лесомелиоративных насаждений, средняя высота деревьев, показатель сомкнутости крон, количество жизнеспособных деревьев и кустарников на единице площади и др.).

Процесс создания и выращивания лесных насаждений в целях лесоразведения включает комплекс мероприятий, выполняемых аналогично искусственному лесовосстановлению.

При обследовании земельного участка особое внимание уделяют его состоянию и пригодности для выращивания древесных и кустарниковых пород (при необходимости проводится изучение и анализ почвы), определяют доступность для работы соответствующей техники, заселенность почвы вредными для древесной и кустарниковой растительности организмами и устанавливают способ создания лесных насаждений.

Лесные насаждения могут создаваться из одной главной (основной) древесной или кустарниковой породы или из нескольких главных и сопутствующих древесных пород и кустарников. Главная древесная порода выбирается из местных лесобразующих пород, а при наличии положительного опыта – из интродуцированных. Выбор сопутствующих древесных пород и кустарников осуществляется с учетом их влияния на главную

породу. Первоначальная густота создаваемых лесных насаждений (количество посадочных или посевных мест на единицу площади) и размещение посадочных или посевных мест должны обеспечивать по мере роста деревьев и кустарников формирование лесных насаждений, устойчивых к неблагоприятным факторам, наиболее долговечных и отвечающих целям лесоразведения.

Работы по созданию объектов лесоразведения считаются завершенными, если созданные лесные насаждения соответствуют критериям, установленным проектом лесоразведения.

Уход за лесами осуществляется в соответствии с *Правилами ухода за лесами*, утвержденными приказом МПР России от 16.07.2007 № 185.

В соответствии с Правилами, уход за лесами представляет собой проведение мероприятий, направленных на повышение продуктивности лесов, сохранение их полезных функций. Уход проводится лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов, или органами государственной власти, органами местного самоуправления в соответствии с Лесным кодексом РФ.

Правилами установлены 2 основных направления ухода за лесами:

- ✓ рубки ухода за лесом;
- ✓ уход за лесами путем проведения агролесомелиоративных и иных мероприятий.

Кроме того, установлены особенности ухода за лесами различного целевого назначения (водоохранные зоны, горные леса, охранные зоны вдоль дорог, прибалочные и приовражные лесные полосы, колючные, байрачные и иные).

Рубки ухода за лесом направлены на улучшение породного состава и качества лесов, повышение их устойчивости к негативным воздействиям и экологической роли.

Агролесомелиоративные мероприятия осуществляются путем создания и восстановления защитных лесных насаждений, их реконструкции, формирования рубками ухода и санитарными рубками, омолаживания кустарников, содействия естественному лесовосстановлению, ухода за подростом, закрепления подвижных песков, улучшения пастбищ, облесения деградированных земель и подверженных эрозии почв земельных участков, охраны лесов от пожаров и иных воздействий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Уход за лесами путем реконструкции малочисленных лесных насаждений представляет собой комплекс мероприятий (рубки реконструкции, создание лесных культур, другие мероприятия),

направленных на коренное преобразование в течение одного класса возраста лесных насаждений путем полной или частичной их замены.

К иным мероприятиям по уходу за лесами относятся:

- ✓ уход за опушками леса;
- ✓ уход за подлеском;
- ✓ обрезка сучьев;
- ✓ уход за лесами путем уничтожения нежелательной древесной растительности;
- ✓ удобрение лесов;
- ✓ другие мероприятия.

В эксплуатационных лесах мероприятия по уходу за лесами направлены на достижение целей устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов. В защитных лесах мероприятия по уходу за лесами направлены на достижение целей сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов.

Правила содержат нормативы возрастных периодов проведения различных видов рубок ухода за лесом (осветление, прочистка, прореживание, проходные рубки), а также нормативы режима рубок (возраст начала ухода, интенсивность рубки) и целевой породный состав насаждения к возрасту рубки (спелости).

## 4.2.

### ВОСПРОИЗВОДСТВО ЛЕСОВ И ЛЕСОРАЗВЕДЕНИЕ В ПРОГНОЗНЫХ ОЦЕНКАХ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО СЕКТОРА

Политические, стратегические и программные перспективы развития лесного сектора определяют 3 основных документа.

*Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года* (утверждена приказом Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31.10.2008) стала первым документом межведомственного уровня в сфере развития лесного комплекса. В Стратегии определены основные факторы возникновения системных проблем в сфере лесного хозяйства, среди которых отмечается истощение эксплуатационных запасов древесины в зонах расположения лесопромышлен-

ных предприятий и путей транспорта при низком техническом уровне лесохозяйственных работ и невысоком качестве лесовосстановления.

С учетом указанных проблем одной из стратегических целей развития лесного комплекса Российской Федерации обозначено *сохранение и повышение ресурсно-экологического потенциала лесов*.

В Стратегии приведен перечень основных мероприятий по реализации приоритетных инвестиционных проектов и освоению новых лесных массивов, предполагающих дальнейшее развитие рыночных механизмов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и материально-технической базы лесного хозяйства. На основе организационно-технических, технологических и инновационных решений документ определяет комплекс мер по обеспечению гарантированного воспроизводства лесных ресурсов.

Кроме того, в Стратегии установлена необходимость разграничения зон ответственности органов государственной власти Российской Федерации и лесного бизнеса при воспроизводстве лесов, а также необходимость сбалансированности использования и воспроизводства лесных ресурсов за счет:

- ✓ максимального использования естественной восстановительной способности лесов и увеличения объемов мероприятий по содействию естественному возобновлению;

- ✓ воспроизводства лесных культур на всех вырубках, где естественное возобновление не гарантирует требуемых сроков и качества создаваемых насаждений и планомерного облесения гарей;

- ✓ создания высокопродуктивных лесных плантаций на пустующих лесных землях и неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения;

- ✓ реконструкции малоценных насаждений в Европейско-Уральской части страны.

Указанные мероприятия предусматривают:

- ✓ переход на принципы районирования лесов по способам лесовосстановления и нормативам затрат на лесовосстановительные мероприятия в пределах лесных районов;

- ✓ внедрение модели интенсивного воспроизводства лесов, обеспечивающей повышение их качества и продуктивности, улучшение экологических условий, в том числе за счет выращивания лесных насаждений на неиспользуемых землях.

Несмотря на то что данный документ в силу времени нуждается в корректировке и приведе-

нии в соответствие с современными реалиями и документами правительственного уровня, принятыми позже, он стал базой для принятия важных управленческих и нормативных решений, влияющих на воспроизводство лесов.

Основным политическим документом в области воспроизводства лесов и лесоразведения является распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р *«Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года»*.

Для разработки этого документа был привлечен широкий круг специалистов, он был принят на основе всестороннего обсуждения с привлечением общественности. В основу документа заложены принципы, цели и задачи государства в области использования, сохранения и воспроизводства лесов, а также механизмы их реализации. Главная цель – многоцелевое и неистощительное использование лесов, а также сохранение площади лесов, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Для воспроизводства лесов, кроме экономической и социальной, одной из главных поставлена экологическая цель – сохранение благоприятной окружающей среды для граждан и биосферной функции лесов России.

Для достижения целей государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов предусматривается решить перечень задач, среди которых к вопросам воспроизводства лесов относятся следующие:

- ❖ сохранение экологического потенциала лесов;

- ❖ интенсификация использования и воспроизводства лесов;

- ❖ повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов на землях различного целевого назначения;

- ❖ повышение научно-технического, технологического и кадрового потенциала лесного сектора экономики.

Для решения выдвинутых задач предусмотрены определенные механизмы. Принципиально важным среди них является принятие норм, обеспечивающих получение специализированными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации права на осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов без проведения конкурса, а также норм по обеспечению долгосрочных контрактов

на выполнение работ, связанных с охраной, защитой и воспроизводством лесов.

При решении задач по повышению продуктивности и улучшению породного состава лесов на землях различного целевого назначения предусматривается существенно усилить внимание к различным аспектам проблемы воспроизводства лесов. Для этого необходимо разработать региональные нормативы и создать систему федерального мониторинга воспроизводства лесов, а также осуществить техническую модернизацию и включить вопросы воспроизводства лесов в новые образовательные стандарты.

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов стали базой для разработки и совершенствования лесного и смежного законодательства, нормативно-правовых документов, стратегий, программ и планов развития лесного сектора.

**Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы** (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318) разработана для реализации положений Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Во многом она базируется на положениях, изложенных в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года.

Общая цель программы заключается в повышении эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечении стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах лесов при гарантированном сохранении ресурсно-экологического потенциала и глобальных функций лесов.

Среди общих задач следует выделить две, имеющие непосредственное отношение к воспроизводству лесов:

- ❖ повышение эффективности контроля использования и воспроизводства лесов;
- ❖ обеспечение баланса выбытия и восстановления лесов.

Для реализации задач в сфере воспроизводства лесов разработана подпрограмма «Воспроизводство лесов», в которой намечены следующие задачи:

- ✓ восстановление погибших и вырубленных лесов;
- ✓ повышение качества семян, улучшение селекционных и генетических свойств посадочного материала;

- ✓ повышение эффективности и качества лесовосстановления и продуктивности лесов.

Подпрограмма базируется на следующих показателях (индикаторах):

- ✓ отношение площади искусственного лесовосстановления к площади выбытия лесов в результате сплошных рубок;
- ✓ доля семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объеме заготовленных семян;
- ✓ доля посадочного материала с закрытой корневой системой в общем количестве посадочного материала;
- ✓ формирование и хранение федерального фонда семян лесных растений;
- ✓ доля лесных культур, созданных посадочным материалом с улучшенными наследственными свойствами, в общем объеме искусственного лесовосстановления;
- ✓ увеличение площади лесоразведения нарастающим итогом по сравнению с 2012 г.;
- ✓ площадь рубок ухода в молодняках;
- ✓ площади плантаций быстрорастущего леса.

Достижение обозначенных показателей ежегодно контролируется, на основе достигнутых результатов перспективные показатели корректируются и государственная программа обновляется.

Программой установлено, что в субъектах Российской Федерации, в целях эффективной реализации поставленных задач, следует принимать и реализовывать *государственные программы субъектов Российской Федерации по развитию лесного хозяйства до 2020 года*, включающие показатели (индикаторы) подпрограммы по воспроизводству лесов.

## 4.3.

### ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОСПРОИЗВОДСТВОМ ЛЕСОВ

В условиях, когда государственные и хозяйственные функции делегируются собственником земель лесного фонда (Российской Федерацией) субъектам Российской Федерации и частному бизнесу, большое значение отводится правовым и нормативным актам, регламентирующим участие государства в сфере управления воспроизводством лесов. Эти акты играют роль инструментов в управлении лесами.

#### **4.3.1. ЛЕСНОЙ ПЛАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Правовая основа лесного планирования определена Лесным кодексом РФ. В отношении воспроизводства лесов и лесоразведения лесной план субъекта Российской Федерации включает:

- ✓ основные направления деятельности в области воспроизводства лесов и лесоразведения;
- ✓ количественные и качественные целевые показатели улучшения состояния лесов;
- ✓ социально-экономическую оценку воспроизводства лесов на территории субъекта Российской Федерации;
- ✓ перечень мероприятий по осуществлению эффективного воспроизводства лесов и лесоразведения;
- ✓ анализ проведенных мероприятий по воспроизводству лесов.

Лесной план субъекта Российской Федерации является инструментом устойчивого управления лесами, что способствует формированию эффективной региональной лесной политики.

#### **4.3.2. ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ РЕГЛАМЕНТ**

В лесохозяйственном регламенте содержатся требования к воспроизводству лесов и лесоразведению. Эти требования включают нормативы, параметры, сроки и способы проведения мероприятий в соответствии с Правилами лесовосстановления, Правилами ухода за лесами и Правилами лесоразведения. Например, нормативы и параметры мероприятий по лесовосстановлению представлены следующими показателями: земли, нуждающиеся в лесовосстановлении, в том числе по породам (хвойные, твердолиственные, мягколиственные) и по способам восстановления (искусственное, комбинированное, естественное).

Нормативы и параметры ухода за молодняками и других мероприятий по уходу за лесами распределяются по видам: осветления; прочистки; уход за лесами путем проведения агролесомелиоративных мероприятий; реконструкция малценных насаждений, уход за плодоношением древесных пород, обрезка сучьев на растущих деревьях; удобрение лесов, уход за опушками и подлеском; уничтожение нежелательной древесной растительности др.

#### **4.3.3. ПРОЕКТ ОСВОЕНИЯ ЛЕСОВ**

Проект освоения лесов направлен на обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного освоения лесов и их использования в соответствии с разрешенными видами. Это документ, который необходим арендаторам лесных участков и лицам, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование.

В отношении воспроизводства лесов в проекте освоения должны быть представлены следующие сведения:

- ✓ площадь земель, нуждающихся в лесовосстановлении;
- ✓ проектируемые способы и объемы лесовосстановления в соответствии с лесохозяйственным регламентом, обоснование технологий лесовосстановления;
- ✓ ведомость лесотаксационных выделов, в которых проектируются мероприятия по лесовосстановлению, и их пространственное размещение (тематическая лесная карта), проектируемые виды и объемы ухода за лесом при воспроизводстве лесов (не связанные с заготовкой древесины) в соответствии с лесохозяйственным регламентом, обоснование технологий ухода;
- ✓ ведомость лесотаксационных выделов, в которых проектируются мероприятия по уходу за лесами и их пространственное размещение (тематическая лесная карта).

Разработка проекта освоения лесов является обязанностью арендатора.

### **4.4. Административные действия по организации и выполнению воспроизводства лесов, переданных и не переданных в аренду. Административный регламент исполнения государственной функции «Управление воспроизводством лесов»**

Лесной кодекс РФ и нормативные правовые акты, принятые в его развитие, обеспечили условия для организации и выполнения лесохозяйственных мероприятий, основанных на разделении государственных и хозяйственных функций.

Непосредственное выполнение работ по воспроизводству лесов осуществляется:

✓ арендаторами лесных участков в соответствии с договором аренды и проектом освоения лесов;

✓ исполнителями работ, заключившими государственный контракт в соответствии с законодательством о государственной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;

✓ бюджетными и (или) автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления в пределах их полномочий.

Для эффективного исполнения функций органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе лесничеством, разрабатываются административные процедуры (действия) по организации и выполнению воспроизводства лесов на переданных и не передан-

ных в аренду землях лесного фонда. Эти процедуры устанавливаются в рамках административного регламента исполнения государственной функции по воспроизводству лесов.

Административный регламент органа управления лесами субъекта Российской Федерации по исполнению государственной функции «Управление воспроизводством лесов» определяет требования, сроки и последовательность административных действий при исполнении функции государственного управления воспроизводством лесов (пример 4.1).

При приемке работ по искусственному лесовосстановлению оцениваются:

❖ мероприятия по подготовке лесного участка:

- маркировка линии рядов лесных культур или полос обработки почвы;
- способ расчистки участка;
- способ подготовки почвы;
- другие работы, включенные в проект лесовосстановления и договор аренды.

#### Пример 4.1.

В качестве примера приведем последовательность действий административного регламента исполнения государственной функции органом управления лесами субъекта Российской Федерации «Управление лесовосстановлением в условиях арендных отношений». Последовательность административных действий при осуществлении этой государственной функции на уровне органа управления лесами субъекта Российской Федерации и лесничества выглядит следующим образом.

Орган управления лесами субъекта Российской Федерации – организатор аукциона:

- ❖ размещает на официальном сайте и публикует в периодическом печатном издании извещение о проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка;
- ❖ создает аукционную комиссию;
- ❖ разрабатывает документацию об аукционе;
- ❖ ведет протокол приема заявок;
- ❖ проводит аукцион (или признает его несостоявшимся);
- ❖ оформляет и подписывает протокол по результатам аукциона;
- ❖ подписывает договор аренды лесного участка;
- ❖ планирует работы по лесовосстановлению;
- ❖ осуществляет приемку (совместно с лесничеством) выполненных работ по лесовосстановлению в сроки и в порядке, определенные договором и проектом лесовосстановления;
- ❖ подписывает акт приемки-сдачи работ.

Особая роль отведена лесничеству, которое принимает активное участие в административных действиях:

- ❖ участие в аукционе по продаже права на заключение договора аренды;
- ❖ участие в разработке проекта договора аренды в части предоставления необходимых материалов, касающихся мероприятий по лесовосстановлению;
- ❖ промежуточная приемка выполняемых работ и приемка результатов работ по лесовосстановлению при отнесении созданных молодняков к землям, покрытым лесной растительностью.

- ❖ мероприятия по годам воспроизводства:
  - первый год создания лесных культур: приемка работ на участках, созданных посадкой и комбинированным способом, а также оценка естественного лесовосстановления, проведенного минерализацией, уходом за подростом и молодняком на вырубке проводятся не ранее 10 и не позднее 20 дней после окончания работ.

При приемке работ по естественному лесовосстановлению оцениваются:

- ❖ степень минерализации почвы и равномерность расположения минерализованных участков;
- ❖ правильность закладки пробных площадей;
- ❖ количество подроста целевых пород.

При приемке работ по для искусственному лесовосстановлению оцениваются:

- ❖ густота посадки;
- ❖ соответствие высаживаемого посадочного материала (семян) требованиям нормативных правовых актов, нормативно-технических документов, национальных стандартов;

- ❖ способы, количество и качество агротехнических уходов;
- ❖ приживаемость лесных культур.
- ❖ 2-й, 3-й год:
  - количество и качество агротехнических уходов;
  - дополнение (при необходимости его проведения);
  - приживаемость лесных культур.
- ❖ 5-й год:
  - количество культивируемых растений;
  - соотношение высот лесных культур и естественно возобновившихся малоценных пород;
  - уход за лесными культурами (при угрозе заглушения малоценными породами).
- ❖ 6–10-й год:
  - количество деревьев главной породы и их средняя высота в возрасте отнесения к землям, покрытым лесной растительностью.

Оценка эффективности мероприятий по естественному возобновлению проводится через 2 года после проведения работ. При несоответствии

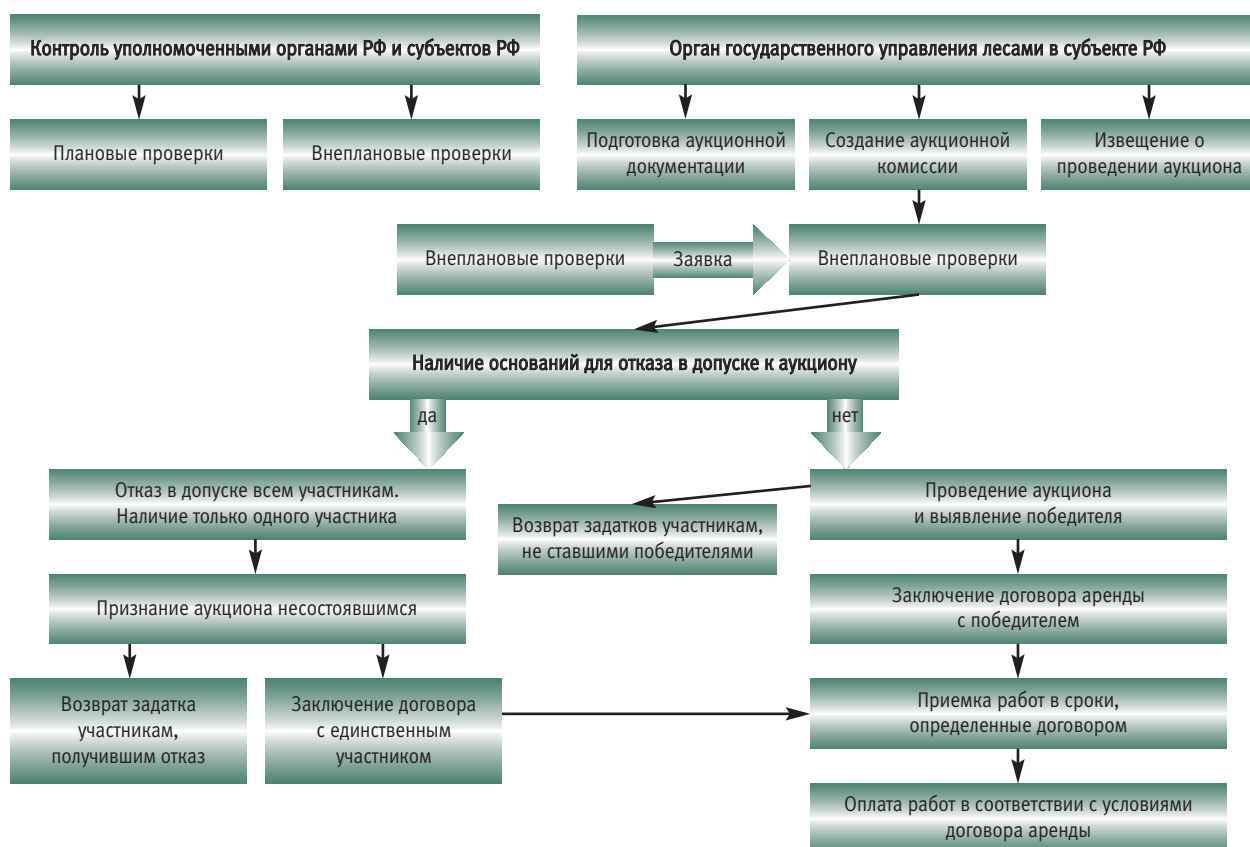


Рис. 4.1.

**Блок-схема исполнения государственной функции «Управление лесовосстановлением в условиях аренды лесных участков» на уровне органа управления лесами в субъекте Российской Федерации**

вии состояния и качества подроста требованиям Правил лесовосстановления и проекта назначается время следующего обследования и приемки работ с целью отнесения участков с проведенными мероприятиями к землям, покрытым лесной растительностью.

Контроль за исполнением государственной функции «Управление воспроизводством лесов» осуществляется уполномоченными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме плановых и внеплановых проверок, порядок которых определен законодательством.

Неотъемлемой частью административного регламента исполнения государственных функций является исполнение государственной функции «Управление лесовосстановлением в условиях арендных отношений» на уровнях органа управления лесами субъекта Российской Федерации и лесничества (рис. 4.1 и 4.2).

## 4.5.

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СЕМЕНОВОДСТВА НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Правовую основу деятельности по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также организации и проведению сортового контроля и семенного контроля устанавливает Федеральный закон от 17.12.1997 №149-ФЗ «О семеноводстве».

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

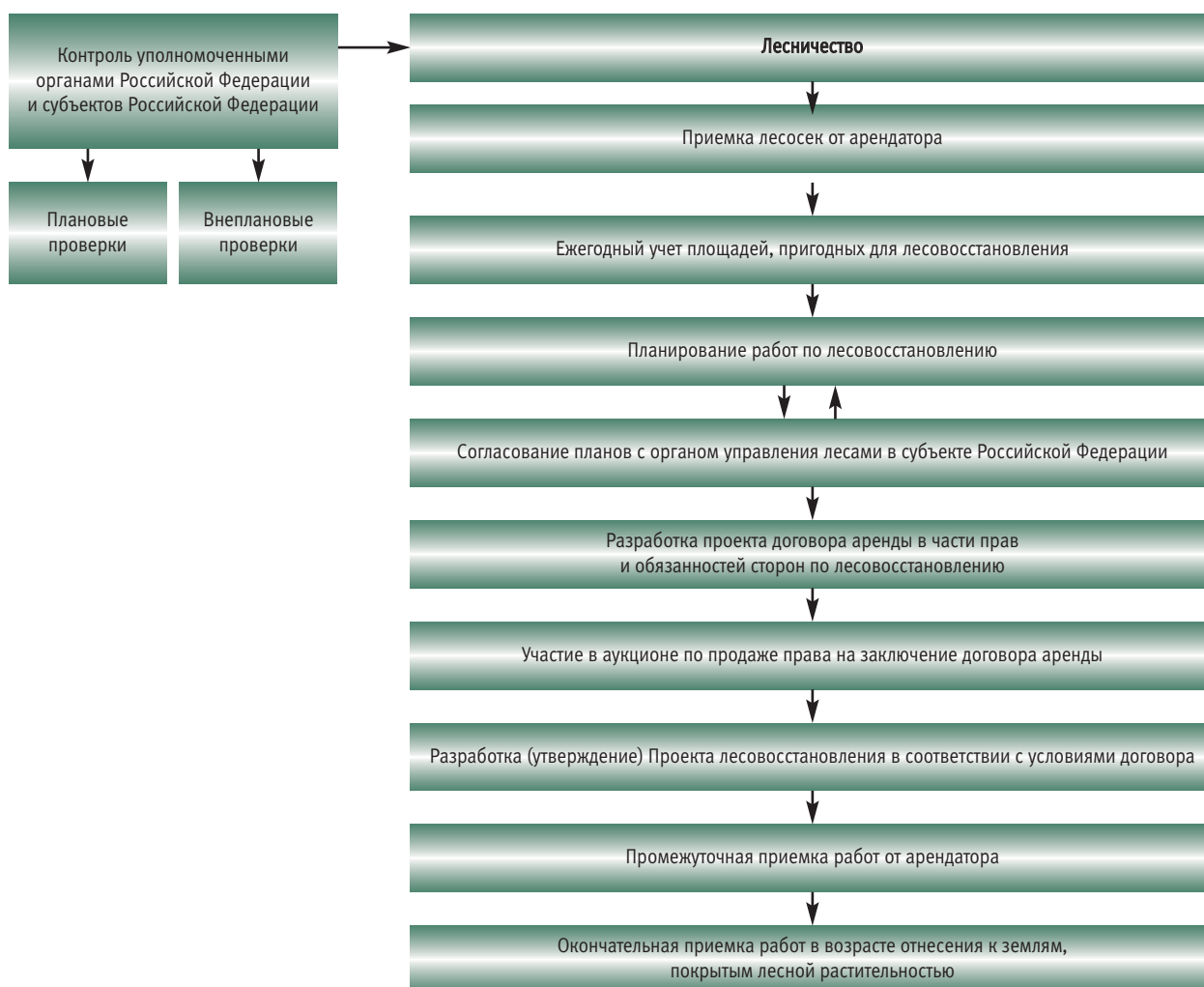


Рис. 4.2.

Блок-схема исполнения государственной функции «Управление лесовосстановлением в условиях аренды лесных участков» на уровне лесничества

**семеноводство** – деятельность по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также сортовой контроль и семенной контроль;

**семена** – части растений (клубни, луковицы, плоды, сеянцы, саженцы, собственно семена, соплодия, части сложных плодов и др.), применяемые для воспроизводства сортов сельскохозяйственных растений или для воспроизводства видов лесных растений;

**лесные растения** – лесные древесные и кустарниковые растения, используемые в лесном хозяйстве.

Отношения, возникающие в связи с осуществлением деятельности по заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений, регулируются законодательством Российской Федерации в области семеноводства, если иное не установлено лесным законодательством Российской Федерации.

Порядок заготовки, обработки, хранения и использования семян лесных растений определяется специально уполномоченным федеральным органом управления лесным хозяйством. При этом введен прямой запрет на использование для посева (посадки) семян, сортовые и посевные качества которых не соответствуют требованиям нормативных документов в области семеноводства, утверждаемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В развитие закона «О семеноводстве» введен Порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород (утвержден приказом Рослесхоза от 02.02.2012 № 26). Порядок устанавливает, что использование районированных семян основных лесных древесных пород (семена лесных растений) осуществляется на основе лесосеменного районирования, предусматривающего разделение территории Российской Федерации на лесосеменные районы.

Таким образом, в соответствии с законом «О семеноводстве», районирование относится не только к собственно семенам, но и к посадочному материалу.

Районированные семена лесных растений заготавливаются в пределах территории лесосеменного района, где они используются, или в иных лесосеменных районах, из которых, согласно лесосеменному районированию, допускается их использование в данном лесосеменном районе.

Лесосеменной район происхождения семян лесных растений должен быть указан в докумен-

те, удостоверяющем сортовые и посевные качества семян лесных растений.

Районированные семена лесных растений используют для:

- ✓ выращивания посадочного материала лесных растений (сеянцев и саженцев);
- ✓ искусственного или комбинированного лесовосстановления;
- ✓ создания лесосеменных и иных плантаций древесных и кустарниковых пород;
- ✓ формирования федерального и страховых фондов семян лесных растений;
- ✓ лесоразведения;
- ✓ озеленения территорий и объектов;
- ✓ реализации;
- ✓ иных целей.

При воспроизводстве лесов (выращивании посадочного материала для лесовосстановления – искусственного и комбинированного) используются преимущественно семена лесных растений, заготовленные в пределах лесосеменного района, на территории которого осуществляется воспроизводство лесов.

Семена лесных растений не используются для посева (посадки), если:

- ✓ их сортовые или посевные качества не проверены или не соответствуют требованиям государственных стандартов, иных нормативных документов в области семеноводства;
- ✓ отсутствуют документы, удостоверяющие сортовые и посевные качества семян лесных растений;
- ✓ в документах, удостоверяющих сортовые и посевные качества семян лесных растений, не указан лесосеменной район их происхождения;
- ✓ они засорены семенами карантинных растений или заражены карантинными болезнями растений и вредителями растений.

### ЛЕСОСЕМЕННОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ

Лесосеменное районирование регулируется приказом Гослесхоза СССР от 18.11.1980 № 181 «Лесосеменное районирование основных лесопаразитоцидных пород в СССР».

Задача лесосеменного районирования – рациональное использование географической изменчивости видов для выращивания высокопродуктивных и устойчивых лесных насаждений. Районирование служит основой создания лесосеменной базы в отдельных районах, обеспечиваю-

щей оптимизацию породного и генетического состава создаваемых насаждений, перевод лесокультурного производства на использование генетически ценных семян, сохранение генофонда основных пород.

Лесосеменное районирование древесных пород базируется на данных исследований внутривидовой изменчивости древесных пород в географических культурах и природных популяциях; материалах по изучению истории расселения видов в межледниковые периоды, численности популяции в разных частях ареала; наличии современных изоляционных барьеров; исследованиях ареалов других видов растений-эдификаторов; особенностях плодоношения в многолетнем цикле; качестве семян; интегральной оценке природно-климатических факторов; физико-географическом, агроклиматическом, почвенном, геоботаническом, геоморфологическом, лесорастительном и лесохозяйственном районировании.

При разработке лесосеменного районирования использованы результаты научных исследований географических культур (семенных потомств географически отдаленных популяций) и рекомендации по переброске семян и лесосеменному районированию. Лесосеменное районирование проводится отдельно по породам, что связано с различиями в географическом распространении, экологическими особенностями и характером внутривидовой изменчивости главных лесообразующих пород.

Основной единицей лесосеменного районирования является *лесосеменной район*, т.е. определенная территория (в пределах ареала вида) со сравнительно однородными природными условиями и генотипическим составом популяций, с ясно выраженными природными и лесохозяйственными особенностями, которые обуславливают общий характер основных мероприятий по организации лесного семеноводства и использованию однородного по наследственным свойствам семенного материала. Лесосеменной район в ряде случаев разделяется на несколько подрайонов, т.е. на территории, характеризующиеся большей однородностью лесорастительных условий и генотипического состава популяций. Лесосеменные районы расположены на территории одного или нескольких административных подразделений (республика, край, область) или их части.

В пределах ареала вида лесосеменные районы неравноценны между собой по площади,

представительству отдельных лесных формаций, перспективам развития семенной базы, лесокультурному фонду данной породы и т.д.

В каждом лесосеменном районе (подрайоне) используют семена из популяций определенного эколого-географического происхождения. Предпочтение отдается семенам местных и смежных с ними популяций, наиболее адаптированных к природным условиям района. Под *местными* понимаются семена, собранные непосредственно в пределах лесосеменного района. Семена, заготовленные в других лесосеменных районах, называются *инорайонными*. В равнинных областях, отличающихся постепенным изменением биологических признаков деревьев, допускается переброска семян по территории всего лесосеменного района, а также между контактирующими районами и подрайонами. В горных районах, характеризующихся резким изменением условий местопроизрастания в зависимости от высоты местности, перемещение семян осуществляется лишь в пределах 200–400 м выше/ниже места их заготовки.

В каждом лесосеменном районе (подрайоне) семена собирают отдельно по хозяйственным группам типов лесов. В ценных массивах в семенные годы должен обеспечиваться полный сбор семян для последующего использования их в годы неурожая. При совместном произрастании разных видов одного рода семена заготавливают отдельно по видам. Для древесных пород с отчетливо выделяющимися фенологическими формами семена заготавливают и используют отдельно по этим формам.

Лесосеменное районирование гарантирует предприятиям использование семян в соответствии с экологическими условиями произрастания материнских популяций при перемещении их в пределах однородных групп типов леса, а также выращивание устойчивых насаждений, равноценных, а иногда и превышающих по производительности насаждения из семян местного происхождения.

Во всех случаях семена необходимо заготавливать на лесосеменных плантациях, постоянных и временных лесосеменных участках, в плюсовых и нормальных насаждениях. Категорически запрещается заготовка семян в минусовых насаждениях и в насаждениях с очагами инфекционных заболеваний.

Кроме перемещения семян в пределах современных ареалов, лесосеменное районирование предусматривает использование семян опреде-

ленных популяций в интродукционных районах (за пределами ареала), где существует положительный опыт выращивания высокопродуктивных, биологически устойчивых насаждений соответствующих пород или где в недалеком прошлом данные виды произрастали. Разработанное на указанных принципах лесосеменное районирование является важным этапом рационального использования природного генофонда лесов, его сохранения и воспроизводства на генетико-селекционной основе.

Лесосеменное районирование было разработано более 30 лет назад отраслевыми и академическими институтами лесного хозяйства и высшими учебными заведениями для основных лесобразующих пород: сосна, ель, лиственница, пихта, кедр, бук, дуб – и является обязательным для всех предприятий и организаций, осуществляющих ведение лесного хозяйства, независимо от их ведомственной принадлежности.

В современных условиях существующая система лесосеменного районирования устарела и требует приведения в соответствие с правовыми установками ведения лесного хозяйства, регулируемые Лесным кодексом РФ.

Дальнейшая интенсификация лесного хозяйства, повышение качества лесов будущего требуют строгого упорядочения использования семян основных лесобразующих пород с учетом их наследственных свойств и лесорастительных условий. В связи с этим возникает потребность в разработке научно обоснованного лесосеменного районирования лесных пород с учетом современного законодательства и результатов новейших исследований географических закономерностей роста и продуктивности лесных насаждений.

#### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И СТРАХОВОЙ ФОНДЫ СЕМЯН

Запасы семян для лесовосстановления формируются в федеральном и страховом фондах семян. Правовое регулирование федерального фонда семян осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О семеноводстве».

Федеральный фонд семян представляет собой запасы семян лесных растений и предназначен для регионов Российской Федерации, в которых не осуществляется производство семян или ограничены возможности их производства, а также для оказания помощи юридическим и физическим лицам, осуществляющим ведение лесного

хозяйства, в случаях стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций, и сохранения генетического фонда лесных растений.

Для федерального фонда семян осуществляется заготовка партий семян, которые сопровождаются документами, удостоверяющими их сортовые и посевные качества. Форма, содержание и порядок оформления указанных документов устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими управление в области семеноводства.

Федеральный фонд семян формируется за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников и является федеральной собственностью.

Порядок формирования и использования федерального фонда семян определен Положением о формировании и использовании федерального фонда семян лесных растений (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.1998 № 1151). Формирование и хранение фонда осуществляются Федеральным агентством лесного хозяйства за счет и в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета на ведение лесного хозяйства.

Ассортимент, объем поставок семян лесных растений в фонд, места и сроки их хранения, порядок учета, обновления и использования семян лесных растений, составляющих фонд, цены на семена, закупаемые для формирования фонда, устанавливаются Федеральным агентством лесного хозяйства.

В фонд закладывают семена лесных растений, имеющие документы, удостоверяющие их качество. Требования к качеству семян, условия их приемки и условия хранения устанавливаются государственными стандартами, а также иными нормативными документами в области семеноводства.

Отпуск семян лесных растений из фонда осуществляется по решению Федерального агентства лесного хозяйства, при этом для субъектов Российской Федерации отпуск семян осуществляется безвозмездно. Затраты на транспортировку компенсируются в полном объеме получателями семян. Контроль использования семян лесных растений, полученных из фонда субъектами Российской Федерации, осуществляет Федеральное агентство лесного хозяйства.

Отпуск семян лесных растений из фонда другим потребителям проводится по ценам, устанавливаемым Федеральным агентством лесного хозяйства. Средства, полученные от реализации

этих семян, зачисляются в доход федерального бюджета.

Страховые фонды семян представляют собой запасы семян лесных растений и формируются на случай неурожая. Порядок формирования и использования страховых фондов семян лесных растений утвержден Минприроды России (приказ от 19.02.2015 № 58).

Страховые фонды семян лесных растений создают в субъектах Российской Федерации, они предназначены для хранения запасов семян лесных растений в целях обеспечения воспроизводства лесов и лесоразведения на территории соответствующих субъектов Российской Федерации в случае неурожая семян лесных растений. Формирование страховых фондов семян лесных растений осуществляется путем заготовки или закупки нормальных или улучшенных семян лесных растений. Семена, заготавливаемые (закупаемые) для страховых фондов семян лесных растений, должны быть проверены на посевные качества и удовлетворять требованиям 1 класса качества в соответствии с национальными стандартами в сфере лесного семеноводства.

Отпуск семян лесных растений из страховых фондов семян лесных растений осуществляется на безвозмездной основе государственным бюджетным и автономным учреждениям, подведомственным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, использующим указанные семена для осуществления работ по воспроизводству лесов и лесоразведению на землях лесного фонда в рамках выполнения государственного задания, а также юридическим и физическим лицам, использующим указанные семена для осуществления работ по воспроизводству лесов и лесоразведению на землях лесного фонда в рамках исполнения государственных контрактов. В этом случае стоимость отпущенных из фонда семян лесных растений не включается в стоимость работ по воспроизводству лесов, выполняемых по государственному заданию и (или) государственному контракту. Отпуск семян лесных растений из страхового фонда семян лесных растений осуществляется на возмездной основе иным юридическим и физическим лицам исключительно для целей воспроизводства лесов и лесоразведения.

Посадочный материал также включается в сферу правового регулирования семеноводства. Производство посадочного материала является одним из видов использования лесов. Поэтому выращивание посадочного материала лесных рас-

тений (саженцев, сеянцев) *считается предпринимательской деятельностью, осуществляемой в целях воспроизводства лесов и лесоразведения.* При этом лесные участки для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) государственным и муниципальным учреждениям предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам – в аренду.

Ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, при выращивании посадочного материала лесных растений устанавливаются Правительством Российской Федерации (постановление от 22.05.2007 № 310). При этом в зависимости от интенсивности ведения лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации ставки платы варьируются: от 640 руб./га в Чукотском автономном округе до 4 950 руб./га в Калининградской, Новгородской и Псковской областях.

На лесных участках, используемых для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), допускается размещение теплиц, других строений и сооружений.

Использование лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) должно осуществляться в соответствии с лесохозяйственным регламентом лесничества или лесопарка согласно Правилам использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), утвержденным приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 19.07.2011 № 308).

Кроме того, этим же приказом определены права и обязанности лиц, осуществляющих использование лесов для выращивания посадочного материала. Лица, использующие леса для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), имеют право:

- ✓ осуществлять использование лесов в соответствии с условиями договора аренды лесного участка;
- ✓ создавать лесную инфраструктуру (лесные дороги, лесные склады и др.) в соответствии с частью 1 статьи 13 Лесного кодекса РФ;
- ✓ размещать на предоставленных лесных участках теплицы, другие строения и сооружения (часть 2 статьи 39.1 Лесного кодекса РФ);
- ✓ иметь другие права, если их реализация не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации.

Лица, использующие леса для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), обязаны:

- ✓ составлять проект освоения лесов в соответствии с частью 1 статьи 88 Лесного кодекса РФ;
- ✓ осуществлять использование лесов в соответствии с проектом освоения лесов;
- ✓ соблюдать условия договора аренды лесного участка;
- ✓ осуществлять использование лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) способами и технологиями, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие на последующее воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов;
- ✓ соблюдать Правила пожарной безопасности в лесах и Правила санитарной безопасности в лесах;
- ✓ подавать ежегодно лесную декларацию (часть 2 статьи 26 Лесного кодекса РФ);
- ✓ представлять отчет об использовании лесов (часть 1 статьи 49 Лесного кодекса РФ);
- ✓ представлять отчет об охране и о защите лесов (часть 1 статьи 60 Лесного кодекса РФ);
- ✓ представлять в государственный лесной реестр в установленном порядке документированную информацию, предусмотренную частью 2 статьи 91 Лесного кодекса РФ (часть 4 статьи 91 Лесного кодекса РФ);
- ✓ выполнять другие обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Для выращивания посадочного материала лесных растений (сеянцев, саженцев) используют, прежде всего, не покрытые лесной растительностью земли лесного фонда, а также необлесившиеся лесосеки, прогалины и другие, не покрытые лесной растительностью, земли иных категорий, на которых располагаются леса.

Для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) используют улучшенные и сортовые семена лесных растений или, если такие семена отсутствуют, нормальные семена лесных растений. При этом не допускается применение нерайонированных семян лесных растений, а также семян лесных растений, посевные и иные качества которых не проверены.

Использование лесных участков, на которых встречаются виды растений, занесенные в Красную книгу Российской Федерации, красные книги субъектов Российской Федерации, для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) запрещается в соответствии со статьей 59 Лесного кодекса РФ.

#### 4.6.

### ФИНАНСИРОВАНИЕ РАБОТ ПО ВОСПРОИЗВОДСТВУ ЛЕСОВ НА ЗЕМЛЯХ ЛЕСНОГО ФОНДА

Финансирование работ по воспроизводству лесов на землях лесного фонда, не переданных в аренду, осуществляется за счет средств субвенций из федерального бюджета. Суммы средств распределяются программно-целевым методом в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Федеральный закон «О Федеральном бюджете», принимаемый на плановый период, устанавливает ведомственную структуру расходов федерального бюджета. Субвенции распределяются на плановый период определенных лет бюджетам субъектов Российской Федерации. В соответствии с методикой производится расчет субвенций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ.

Федеральному агентству лесного хозяйства бюджетные средства предоставляются для реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Финансирование на воспроизводство лесов осуществляется в виде субвенций на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений подпрограммы «Воспроизводство лесов» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы (межбюджетные трансферты).

В состав средств на воспроизводство лесов включаются расходы на организацию и обеспечение семеноводства, лесовосстановления, ухода за лесами. Объемы указанных мероприятий определяются каждому субъекту Российской Федерации по результатам ежегодной процедуры зачеты бюджетных проектировок.

На лесных участках, предоставленных в аренду для использования в целях заготовки древесины, лесовосстановление и уход за лесами осуществляются арендаторами за свой счет.

Финансовая ответственность арендаторов лесных участков за невыполнение или ненадлежащее выполнение мероприятий по лесовосстановлению и уходу за лесами определяется в соответствующем разделе договора аренды лесного

участка и устанавливается в виде размера неустойки. При этом уплата неустойки не освобождает арендатора от выполнения обязательств, предусмотренных соответствующим договором.

#### 4.7. КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ И НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ. ПУТИ УСТРАНЕНИЯ НАРУШЕНИЙ

Коррупционные риски при реализации государственных функций в сфере воспроизводства лесов проявляются в следующем:

- ❖ потери доходов бюджетов;
- ❖ отсутствие системы оценки качества работ (продукции) воспроизводства лесов;
- ❖ неоднозначность процедур доступа к лесным участкам для выращивания посадочного материала лесных растений (сеянцев, саженцев);
- ❖ случаи бездействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при невыполнении или ненадлежащем выполнении мероприятий по лесовосстановлению.

В качестве примера коррупционного риска можно отметить разделение видов использования лесов для выращивания плодовых, ягодных декоративных растений – статья 39 Лесного кодекса РФ – и посадочного материала для лесовосстановления (сеянцев, саженцев) – статья 39.1 Лесного кодекса РФ. Для этих видов использования лесов предусмотрены различные размеры ставок платы за использование лесных участков. При каждом виде использования могут быть выращены растения, которые после продажи не будут иметь отношения к поставщику, и каждый новый собственник может использовать их по своему усмотрению, т.е. привязка к разным видам использования в этом случае нецелесообразна и ее следует исключить.

Усугубляет ситуацию с выращиванием посадочного материала для воспроизводства лесов положение статьи 39.1 Лесного кодекса РФ, в соответствии с которой выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев) представляет собой предпринимательскую деятельность, однако государственным учреждениям, муниципальным учреждениям лесные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование, а другим лицам – в аренду. Таким

образом создаются неравные условия для ведения бизнеса.

Одним из неурегулированных вопросов остается сфера семеноводства.

Проверки эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на организацию лесного семеноводства и лесовосстановление, установили, что в деятельности органов государственной власти и подведомственных им государственных учреждений есть факты нарушений, имеющие коррупционные признаки.

Так, выявлены факты бездействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполняющих полномочия в области лесных отношений, при невыполнении условий договоров аренды (например, иски к арендаторам за невыполнение объемов лесовосстановления не направляют в суды).

При заключении государственных контрактов на выполнение лесовосстановительных работ законодательством не учтены особенности работ, длительный цикл производства, превышающий один год.

Коррупционность решений по отбору исполнителей лесохозяйственных работ по критерию минимальной цены является следствием системы организации лесовосстановления, при которой отобранные «дешевые» технологии на начальных этапах создания лесных культур оказывают негативное влияние на формирование насаждений в будущем. При этом контроль качества выполняемых работ по годовым результатам, определяющим предмет аукциона, практически невозможен, поскольку неудовлетворительное качество работ на отдельных этапах может проявиться только при приемке завершенных объектов лесовосстановления (например, лесных культур при отнесении к землям, покрытым лесной растительностью).

Ответственность исполнителей за качество лесовосстановительных работ на отдельных этапах трудно установить, так как исполнителями становятся разные юридические и физические лица, победившие на ежегодно проводимых аукционах. Например, трудно предъявить претензии за низкую приживаемость лесных культур исполнителю, который выполнял работы по посадке на территории, где подготовка почвы под посадку осуществлялась другим хозяйствующим субъектом в предыдущие годы. Аналогично обстоит дело и с предъявлением претензий исполнителю работ по уходу за лесными культурами,

когда их посадка была проведена другим юридическим или физическим лицом.

Таким образом, организация лесовосстановления в рамках государственной контрактной системы с отбором победителей аукционов только для выполнения годовых объемов работ неизбежно приводит к неэффективному, а иногда нецелевому использованию бюджетных средств и неудовлетворительным экономическим и экологическим результатам. Коррупционными издержками в рамках государственной контрактной системы на выполнение лесохозяйственных работ, когда предметом аукциона являются годовые объемы работ, а критерием отбора исполнителей – их минимальные цены, являются:

- ✓ снижение затрат на ведение лесного хозяйства из-за неэффективного или нецелевого использования бюджетных средств;
- ✓ ухудшение экологического состояния и снижение экономической ценности выращиваемых лесов, вследствие неудовлетворительного качества выполняемых лесохозяйственных работ;
- ✓ привлечение для лесовыращивания дополнительных бюджетных средств с целью устранения негативных последствий коррупционных правонарушений в сфере воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Для устранения коррупционных рисков при доступе к бюджетным средствам, используемым для финансирования лесохозяйственных мероприятий, например по воспроизводству лесов, необходимо:

- ❖ На федеральном уровне разработать и утвердить методические указания по планированию, приемке и оплате лесохозяйственных работ, выполняемых за счет средств субвенций из федерального бюджета, уделив особое внимание организации мероприятий по лесовосстановлению.
- ❖ На федеральном уровне принять нормативный правовой акт, разрешающий субъектам Российской Федерации в рамках государственной контрактной системы заключать контракты на проведение лесовосстановительных работ с их оценкой по конечному результату. При искусственном лесовосстановлении таким результатом должны стать молодняки в возрасте, когда их относят к землям, покрытым лесной растительностью.
- ❖ Разработать порядок мониторинга воспроизводства лесов, предусмотренный статьей 61.1 Лесного кодекса РФ, как инструмент оценки и устранения коррупционных рисков.

- ❖ Разработать нормативные правовые акты, которые позволят в полной мере осуществлять федеральный государственный лесной надзор как инструмент устранения нарушений в сфере воспроизводства лесов.

## 4.8. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

Совершенствование экономических отношений в сфере воспроизводства лесов связано с признанием результатов деятельности по воспроизводству лесов (лесовосстановлению и уходу за лесами) продукцией.

Лесохозяйственное производство имеет целый ряд особенностей, усложняющих процесс установления цен на лесохозяйственную продукцию.

- ❖ Неудовлетворительное состояние хозяйственного комплекса, представляющего собой комплекс заданий, нормативов, норм и смет, используемых для планирования, организации и контроля производственного процесса.
- ❖ Длительный производственный цикл создания завершенных объектов в лесохозяйственном производстве, что делает необходимым учет фактора времени как при формировании издержек, так и при прогнозе уровня цен на продукцию.
- ❖ Большое количество неопределенностей и рисков, сопровождающих производственные процессы с длительным технологическим циклом создания продукции.

Для формирования цен на лесохозяйственную продукцию применяется метод учета и планирования затрат по статьям калькуляции с использованием экономических нормативов потребления ресурсов на единицу продукции.

В условиях государственной контрактной системы на создание лесохозяйственной продукции и (или) установлении на нее контрактных цен обязательным условием является наличие обоснованных и утвержденных на федеральном уровне нормативов в виде:

- ✓ технологических регламентов, обеспечивающих организацию производственного процесса с получением продукции надлежащего качества;
- ✓ норм расхода производственных ресурсов в зависимости от влияния разного рода факторов.

В качестве технологических регламентов при создании продукции в лесовосстановлении и на рубках ухода можно использовать расчетно-технологические карты.

Расчетно-технологические карты предназначены для планирования потребности в технике, трудовых и денежных ресурсах предприятий при осуществлении комплекса лесохозяйственных мероприятий, в том числе по воспроизводству лесов, на конкретный вид работ.

Расчетно-технологические карты разрабатываются на основе лесорастительных условий в соответствии с лесохозяйственными и лесоводственными требованиями, установленными федеральными и ведомственными нормативными актами.

Лесохозяйственной продукцией лесовосстановления можно считать:

- ✓ молодняки естественного или искусственного происхождения, подлежащие отнесению к землям, покрытым лесной растительностью;
- ✓ молодняки после проведения осветлений;
- ✓ молодняки после проведения прочисток.

В соответствии с законодательством, государственный контракт на выполнение лесохозяйственных работ может быть заключен на срок до одного года. Законодательство определяет, что наряду с техническими нормами, установленными стандартами, государственным контрактом могут быть установлены дополнительные условия выполнения задания на лесовосстановление.

В случае государственного контракта на лесовосстановление контроль выполнения работ должен быть предусмотрен в соответствии с правилами лесовосстановления, однако для заказчика важным является конечный результат, а для исполнителя – этапность оплаты работ. В связи с этим цикл контроля для оплаты работ может быть установлен (в том числе с возможным авансированием) в 3 года. В этом случае важным становится самоконтроль исполнителем (возможно с приглашением сторонних специалистов) процесса выполнения работ и их результата.

При оценке заказчиком промежуточного этапа работ оценивают соответствие выполненных работ проекту лесовосстановления. Выявленные несоответствия могут стать причиной для отказа в оплате работ до момента их устранения, а в случае неустраняемых несоответствий – расторжения контракта.

Качество участков лесных культур при отнесении к землям, покрытым лесной растительностью (продукция лесовосстановления – законченный объект), оценивается в лесных районах по количеству деревьев (тыс. шт./га) и их высоте.

При оценке готовой продукции лесовосстановления – молодняков естественного происхождения – также оцениваются их параметры в возрасте отнесения к землям, покрытым лесной растительностью. Этот возраст в большинстве лесорастительных зон и лесных районов меньше, чем для молодняков искусственного происхождения. Однако оценке этой продукции также должен предшествовать контроль отдельных этапов. Например, оценка заказчиком эффективности лесовосстановления через два года после выполнения работ по естественному лесовосстановлению.

Оценке каждого вида продукции должен предшествовать контроль отдельных ее этапов.

В молодняках определяющими признаками для оценки качества являются состав древостоя, сомкнутость его полога, густота (количество деревьев на единицу площади), соотношение высот главных и второстепенных пород в определенном возрасте. Таким образом, отдельными этапами контроля могут быть приемка работ (одна или несколько) в возрасте осветлений и прочисток, с возможным авансированием работ и окончательным расчетом по завершении работ.

Для рассмотренных видов лесохозяйственной продукции – молодняков, отнесенных к землям, покрытым лесной растительностью, – государственный контракт должен быть заключен на срок более одного года (3–6 лет и более).

Таким образом, в рамках государственной контрактной системы на производство лесохозяйственной продукции с длительным производственным циклом (более одного года) необходимо:

- ❖ Определить перечень объектов лесохозяйственного производства, которые можно отнести к готовой продукции и установить его нормативным правовым актом.
- ❖ Установить критерии оценки качества готовой продукции, по которым заказчик будет её принимать и оплачивать.
- ❖ Разработать государственный стандарт (стандарты), в которых техническими условиями будут определены критерии оценки качества готовой продукции.
- ❖ Установить нормативный правовой акт, определяющий возможность заключения государственных контрактов с длительным производственным циклом.

Финансирование долгосрочных государственных контрактов может осуществляться на срок и в пределах средств, предусмотренных на реализацию соответствующих федеральных программ.

#### 4.9. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА РАБОТ ПО ВОСПРОИЗВОДСТВУ ЛЕСОВ. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА. ПРИЕМКА И АТТЕСТАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ РАБОТ ПО ВОСПРОИЗВОДСТВУ ЛЕСОВ

Система контроля качества работ по воспроизводству лесов – необходимая часть договора аренды лесного участка, государственного контракта и государственного задания. На всех этапах проведения она является залогом своевременного и полного выполнения запланированных мероприятий и результата воспроизводства лесов.

Объект контроля качества – продукция на разных стадиях и этапах воспроизводства лесов, которые подлежат оценке и приемке:

- ❖ участки лесных культур 1-го года;
- ❖ участки лесных культур 3-го года и (или) другого года;
- ❖ участки лесных культур при отнесении к землям, покрытым лесной растительностью;
- ❖ участки с проведенными мерами содействия естественному возобновлению главных пород в 1-й год после их проведения и 2-й год после их проведения;
- ❖ участки молодняков, созданных мерами содействия естественному возобновлению, при отнесении к землям, покрытым лесной растительностью;
- ❖ молодняки после проведения осветления;
- ❖ молодняки после проведения прочисток.

Для выполнения требований лесохозяйственного регламента, проекта освоения лесов, договоров и государственных заданий на выполнение работ по воспроизводству лесов в каждой организации (заказчика и исполнителя) должна быть разработана, внедрена и функционировать система контроля качества выполненных работ – созданной продукции.

Такая система контроля качества может быть частью системы менеджмента качества, действующей в организации.

Обобщенная система контроля состоит из следующих элементов:

- ✓ собственно контроль по видам (производственный, операционный, приемочный, выборочный, сплошной, технический, включая осмотр);
- ✓ нормативная документация системы контроля (нормативные правовые и технические документы, ГОСТ, технологические карты, инструкции и иные);
- ✓ организационная структура системы контроля с распределением ответственности и полномочий в соответствии с должностными обязанностями и квалификацией сотрудников;
- ✓ ведение исполнительной документации по оформлению результатов контроля (журналы, акты и иные документы, предусмотренные законодательством и нормативными документами).

Контроль ведется на соответствие правовым, нормативным и техническим документам, определенным, в том числе, договором аренды. Схема контроля приведена на рис. 4.3.

Содержание работ при проведении контроля определяется его видами (табл. 4.1).

Для результативного контроля качества воспроизводства лесов должна быть определена ответственность должностных лиц, а исполнители обеспечены средствами измерений и нормативной документацией.

В части воспроизводства лесов основополагающими документами, содержащими общие нормы, являются Правила лесовосстановления и Правила ухода за лесами. Однако в каждом конкретном случае могут потребоваться уточняющие контрольные величины показателей (не выходящие за рамки, установленные правилами), которые необходимо проверять в процессе производства работ. Наиболее приемлемым путем для разработки уточненных нормативов является подготовка стандартов организаций. Этот процесс регулируется ГОСТ Р 1.4 «Стандарты организаций. Общие положения».

Стандарт организации устанавливает условия выполнения конкретной работы (мероприятия) по воспроизводству лесов, включенной в базовый перечень, технологию ее выполнения, состав машин, механизмов и оборудования, устанавливает нормы выработки и нормы времени, процедуры приемки-сдачи работ и т.п. Стандарт определяет четкие требования к качеству выполнения работы, является основополагающим документом в составе документации в рамках государственной контрактной системы и служит

базой для обоснования стоимости выполнения работы. Он обеспечивает прозрачность и объективность как в производственно-финансовых вопросах, так и во взаимоотношениях с исполнителями, включая арендаторов лесных участков.

Стандарты и связанные с ними нормативы затрат необходимы для бюджетных и автономных учреждений, осуществляющих комплекс работ по воспроизводству лесов, а также лицам, исполняющим государственные контракты. Они представляют также интерес для лиц, использующих в установленном порядке леса, включая арендаторов лесных участков, представителей лесопромышленного комплекса, науки, образования и общественности и т.д.

Разработка нормативов затрат на достижение стандартизованного результата (качества) работ необходима для эффективного планирования бюджетных расходов на воспроизводство лесов.

Утверждение базового перечня работ (мероприятий, услуг) по воспроизводству лесов, стандартов и нормативных затрат на них позволит, как органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений, так и иным органам исполнительной власти региона, решить насущную потребность лесной отрасли в наборе управленческого инструментария для принятия взвешенных и аргументированных решений.

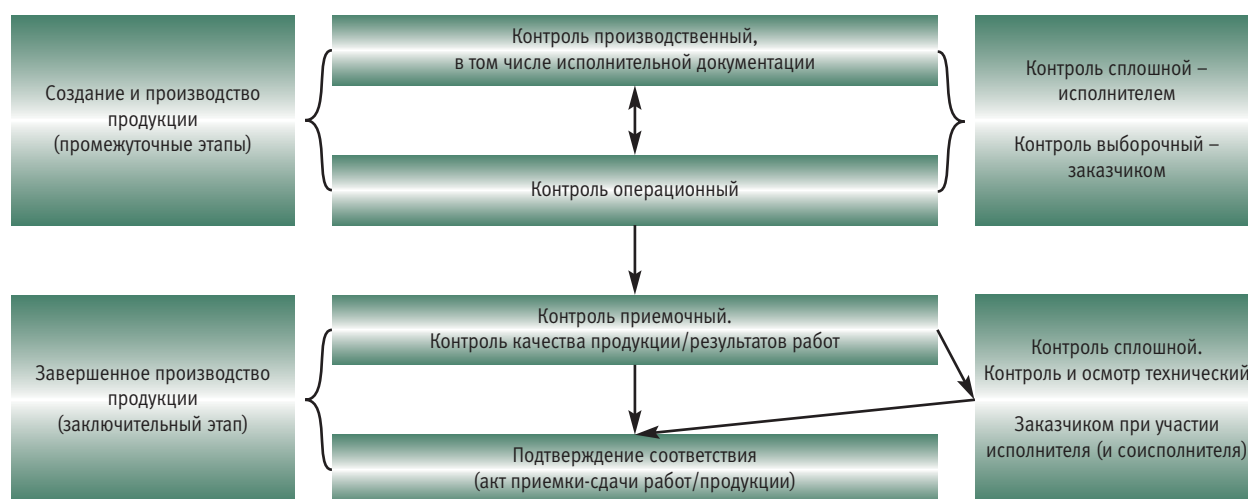


Рис. 4.3.  
Схема контроля качества продукции – объектов воспроизводства лесов

Таблица 4.1.  
Содержание работ при проведении контроля работ по воспроизводству лесов

Вид контроля	Содержание (перечень) работ, акты по видам контроля
Контроль производственный, в том числе исполнительной документации	Контроль и осмотр технический на месте производства работ. Определение соответствия проводимых работ исполнительной документации (без закладки пробных площадей). Определение соответствия исполнительной документации нормативно-правовым актам (Правилам лесовосстановления, Правилам ухода за лесами). Итог – акт производственного контроля
Контроль операционный	Техническая приемка выполнения технологической операции путем проведения натурных работ (с закладкой пробных площадей), определение величин контролируемых показателей и сравнение их с нормативами, установленными в исполнительной документации. Итог – акт технической приемки
Контроль приемочный, Контроль качества продукции	Приемка выполненных работ и продукции путем проведения натурных работ (с закладкой пробных площадей), определение величин контролируемых показателей и сравнение их с нормативами, установленными в исполнительной документации. Итог – акт сдачи-приемки работ (продукции), включающий оценку результатов не менее чем по трём классам качества: 1 класс – величины всех контролируемых показателей не ниже нормативов; 2 класс – величины контролируемых показателей ниже нормативных, но выявленные несоответствия устранимы (назначается срок повторной приемки); 3 класс – величины контролируемых показателей ниже нормативных и выявленные несоответствия не устранимы (работы и/или продукция не принимаются)

#### 4.10.

### НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ И ЛЕСОРАЗВЕДЕНИЯ

Одним из направлений совершенствования законодательного и нормативного регулирования лесных отношений в сфере воспроизводства лесов является выполнение поручений Президента Российской Федерации.

Согласно статье 90 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Важным для законодательного и нормативного регулирования лесных отношений является поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина от 07.05.2013 № Пр-1037, которым Правительству Российской Федерации было поручено разработать и утвердить Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, направленные на повышение вклада лесного сектора экономики в социально-экономическое развитие страны за счет перехода к интенсивной модели использования и воспроизводства лесных ресурсов и развития лесопереработки, а также внести в законодательство Российской Федерации важные для воспроизводства лесов изменения, предусматривающие:

- ✓ введение типовой формы договора аренды лесного участка;
- ✓ заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины индивидуальными предпринимателями, предприятиями малого и среднего бизнеса с включением в цену указанных договоров расходов на воспроизводство лесов;
- ✓ получение права на осуществление мероприятий по воспроизводству лесов государственными бюджетными или автономными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения торгов.

После введения в действие типовых договоров аренды лесных участков появятся различия в договорах, например, на такие близкие виды аренды, как «выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных

растений» и «выращивание посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев)».

#### РАЗВИТИЕ ПРАВИЛ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ВОСПРОИЗВОДСТВО ЛЕСОВ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТАХ

Развитие правил, регулирующих воспроизводство лесов, может достигаться путем уточнения технологий и нормативов в региональных документах. В качестве примера можно привести «Временные положения по лесовосстановлению и лесоразведению на территории лесного фонда Республики Коми» (приказ Комитета лесов Республики Коми от 16.04.2009 № 237).

В данном документе в соответствии с местными природными условиями уточняются технологические аспекты по следующим направлениям:

- ✓ искусственное лесовосстановление (создание лесных культур посадкой или посевом, включая нормы высева семян на 1 га, в зависимости от их качества);
- ✓ реконструкция малоценных лесных насаждений;
- ✓ естественное лесовосстановление;
- ✓ лесоразведение (биологическая лесная рекультивация на землях лесного фонда);
- ✓ комбинированное лесовосстановление;
- ✓ уход за формирующимися молодняками.

Кроме того, в этом документе более детально прописаны учетные работы на объектах лесовосстановления, приводятся критерии оценки лесовосстановления, даются указания по ведению текущей документации – данные технической приемки, ежегодной инвентаризации лесных культур, а также результатов мер содействия естественному возобновлению леса, ввода молодняков в категорию ценных древесных насаждений заносятся в соответствующие учетные документы.

#### НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ЛЕСОВОССТАНОВЛЕНИЯ, УХОДА ЗА ЛЕСАМИ И ПРАВИЛ ЛЕСНОГО СЕМЕНОВОДСТВА КАК АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Рассматривая процесс совершенствования нормативных документов, регулирующих воспроизводство лесов, следует принимать во внимание, что нарушение их требований подпада-

ет под действие Кодекса РФ об административных правонарушениях (Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ), статья 8.27 которого устанавливает, что: «Нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от двухсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей».

При этом не дается уточнений, что относится к нарушению, т.е. требуется буквальное исполнение правил. Правовые нормы содержат технические и нормативные требования, например такие, как параметры посадочного материала в Правилах лесовосстановления. Правила лесоразведения не содержат технических нормативов. Правила лесного семеноводства как единый документ не существуют. Таким образом, нужно принимать во внимание, что мы имеем дело с разноплановыми документами. В юридической литературе дается трактовка этих различий.

В случае если нормативно-технический акт утверждается федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий в качестве общеобязательного документа, он приобретает форму нормативного правового акта, обязательного для исполнения теми лицами, на которых он распространяется. Конечно, при условии наличия всех признаков нормативного правового акта, прежде всего, правил поведения, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений, либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Приведенное выше разъяснение позволяет отнести Правила лесовосстановления одновременно и к категории нормативно-технических актов, и к категории нормативных правовых актов. Однако наличие в Правилах лесовосстановления технических норм, относящихся к посадочному материалу, можно признать избыточным, так как результат лесовосстановления напрямую от них не зависит, а является следствием комплекса факторов, в том числе природного характера. Кроме того, совершенствование технологий производства посадочного материала обеспечивает все более широкий спектр его номенклатуры (например, различные виды посадочного материала, выращенного в контейне-

рах), и, как следствие, постоянно меняющиеся технические параметры, которые нужно будет вносить в правила, постоянно их обновляя.

### ИСКЛЮЧЕНИЕ НОРМАТИВОВ ИЗ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ

Для того чтобы избежать ситуации, когда технические нормы, внесенные в правовой документ, служат тормозом к осуществлению регулируемого им процесса, а их неисполнение будет подпадать под действие Кодекса РФ об административных правонарушениях, законодатели предлагают вносить в правовой акт ссылку на национальный стандарт.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ национальный стандарт определяется как документ, утвержденный национальным органом Российской Федерации по стандартизации, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Таким образом, главное отличие, приносимое предполагаемой новацией законопроекта «О стандартизации в Российской Федерации», заключается в том, что отсылка в нормативном акте к национальному стандарту может опосредованно указывать на технические характеристики, содержащиеся в нем, которые позволят соответствовать требованиям нормативного акта.

Новая форма управления воспроизводством лесов предложена в Федеральном законе от 12.03.2014 № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов. Закон предусматривает право субъектов Российской Федерации создавать бюджетные и автономные государственные учреждения, которые будут прово-

дить мероприятия по воспроизводству (охране и защите) лесов.

Данный Федеральный закон направлен на реализацию поручения Президента Российской Федерации о внесении изменений в законодательство, предусматривающих получение права на осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов государственными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения торгов.

Необходимость внесения указанных изменений продиктована сформировавшейся практикой осуществления закупок указанных видов работ в соответствии с действующим законодательством. Эта практика свидетельствует о том, что зачастую организации, претендующие на заключение государственного контракта, не располагают достаточными профессионально подготовленными кадровыми ресурсами, обладающими необходимым опытом в указанной сфере, а в ряде случаев – и техническими ресурсами. Все это негативно сказывается на качестве работ, выполняемых такими подрядчиками.

Кроме того, ненадлежащее качество проведенных мероприятий по воспроизводству лесов в большинстве случаев может быть выявлено лишь по истечении достаточно большого промежутка времени, который может составлять от 5–10 до 20 лет. Это существенно затрудняет контроль за

организациями, привлеченными к осуществлению таких мероприятий в рамках разовых соглашений и не заинтересованными в качестве их выполнения.

Принятые изменения Лесного кодекса РФ позволят создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а ее деятельность оценивалась по конечному результату.

Регионы смогут использовать и «смешанные» модели воспроизводства, когда часть работ по воспроизводству (охране, защите) лесов будет выполняться государственными и (или) автономными учреждениями, а часть – по процедурам торгов в соответствии с законодательством о государственной контрактной системе. Это будет зависеть от лесохозяйственных условий, экономической и социальной ситуации.

Принятый Федеральный закон содержит ряд новшеств в области правового регулирования воспроизводства лесов, направленных на повышение эффективности и качества переданных регионам полномочий по воспроизводству лесов.

В частности, в воспроизводство лесов включено лесное семеноводство, а также осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, покрытым лесной растительностью.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие мероприятия относятся к воспроизводству лесов?
2. Какие полномочия по воспроизводству лесов входят в компетенцию федеральных органов государственной власти ?
3. Какие полномочия по воспроизводству лесов входят в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации?
4. Назовите инструменты государственного управления воспроизводством лесов и документы, их регулирующие.
5. Какие цели преследует административный регламент исполнения государственной функции «Управление воспроизводством лесов»?
6. Назовите административные действия административного регламента органа управления лесами субъекта Российской Федерации «Управление лесовосстановлением в условиях аренды лесного участка» на уровне лесничества.
7. Назовите основные документы, регулирующие государственное управление в области лесного семеноводства.
8. Каковы полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесного семеноводства?
9. Кто может выполнять мероприятия по воспроизводству лесов на землях лесного фонда, не переданных в аренду?
10. Что такое федеральный и страховые фонды семян лесных растений? Укажите их назначение.
11. Назовите виды контроля качества работ по воспроизводству лесов и охарактеризуйте их содержание.
12. Какие этапы работ по воспроизводству лесов подлежат оценке и приемке?
13. В чем проявляются коррупционные риски при воспроизводстве лесов?
14. Приведите порядок приемки работ по воспроизводству лесов в условиях договорных отношений.
15. Какие документы, определяющие деятельность по воспроизводству лесов, Вы знаете?
16. Как осуществляется финансирование работ по воспроизводству лесов на землях лесного фонда, не переданных в аренду?
17. Назовите направления совершенствования экономических отношений в сфере воспроизводства лесов.
18. Что включает в себя государственный мониторинг воспроизводства лесов?
19. Назовите основные направления совершенствования законодательного и нормативного регулирования лесных отношений в сфере воспроизводства лесов.

## НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. – Часть 1 от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть 2 от 26.01.1996 № 14-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2014).
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 06.08.2014 гг.);
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ
4. О семеноводстве. Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ.
5. Положение о формировании и использовании федерального фонда семян лесных растений. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.10.1998 № 1151.

6. О техническом регулировании. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов. Федеральный закон от 12.03.2014 № 27-ФЗ.
8. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601.
9. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина от 07.05.2013 № Пр-1037.
10. Положение о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.07 № 246.
11. Ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, при выращивании посадочного материала лесных растений. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310.
12. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373.
13. Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194.
14. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318.
15. Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 N 1724-р.
16. Лесосеменное районирование основных лесообразующих пород в СССР. Приказ Гослесхоза СССР № 181 от 18.11.1980.
17. Порядок формирования и использования страховых фондов семян лесных растений утвержден. Приказ Минприроды России от 19.02.2015 № 58.
18. Правила лесовосстановления. Приказ МПР России от 16.07.2007 № 183.
19. Правила ухода за лесами. Приказ МПР России от 16.07.2007 № 185.
20. Об установлении порядка представления отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении и его формы. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 20.01.2015 № 28.
21. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года. Приказ Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31.10.2008.
22. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов. Приказ Рослесхоза от 14.12.2010 № 485.
23. Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 05.10.2011 № 423.
24. Правила использования лесов для выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев). Приказ Рослесхоза от 19.07.2011 № 308.
25. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов. Приказ Рослесхоза от 10.11.2011 № 472.
26. Об утверждении Лесоустроительной инструкции. Приказ Рослесхоза от 12.12.2011 № 516.
27. Правила лесоразведения. Приказ МПР России от 10.01.2012 № 1.

28. Порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород. Приказ Рослесхоза от 02.02.2012 № 26.

29. Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 29.02.2012 № 69.

30. Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 04.05.2012 № 126.

31. ГОСТ Р 1.4. Стандарты организаций. Общие положения.

## Список дополнительной литературы

1. *Административная и экономическая организация лесовосстановления* : учеб. пособ. / А. П. Петров, Е. Т. Фабижевская, Г. Н. Филюшкина, Н. Н. Булыгина. – Пушкино : ВИПКЛХ, 2009. – 79 с.

2. *Петров, А. П.* Государственное управление лесами: учеб. пособ. / А. П. Петров. – Пушкино : ВИПКЛХ, 2011. – 166 с.

3. *Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации* : учеб. пособ. / А. С. Захаренков, А. С. Карпов, Е. П. Кузьмичев, А. К. Курицын, Н. В. Ловцова, А. П. Петров, Р. В. Сунгуров; под общ. ред. А. П. Петрова. – М. : Всемирный банк, 2011. – 240 с.

## ДЕЛОВАЯ ИГРА К РАЗДЕЛУ 4.1.

### «РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ЛЕСОВОССТАНОВЛЕНИЯ И ПОРЯДОК ПРИЕМКИ РАБОТ В УСЛОВИЯХ АРЕНДЫ ЛЕСНОГО УЧАСТКА» (4 ЧАСА)

**Цели деловой игры:** Закрепление знаний и компетенций, полученных в ходе обучения по теме «Управление и правоприменение в сфере воспроизводства лесов»

Приобретение навыков проектирования лесовосстановления и принятия согласованных решений.

#### Состав участников:

- ✓ представители арендодателя (лесничества);
- ✓ представители арендатора, осуществляющего разработку проекта лесовосстановления на вырубленном участке;
- ✓ ведущие деловой игры – преподаватели.

#### Вариант ситуации.

После окончания рубки на одной из лесосек арендодатель произвел приемку лесосеки и обследование участка для выбора способа и технологии лесовосстановления. Арендатору необходимо разработать проект лесовосстановления, применительно к конкретным условиям.

#### Подготовка к деловой игре.

За 2–3 дня до проведения деловой игры ведущие распределяют роли между участниками. Каждый участник получает материалы, необходимые для работы: нормативные правовые акты, стандарты, обязательные для исполнения документы, характеристику вырубки.

**Сценарий деловой игры.**

Участникам необходимо разделиться на 2 группы:

- ✓ первая группа – представители арендодателя (лесничества);
- ✓ вторая группа – представители арендатора.

Группы работают в разных аудиториях.

*Представителям лесничества нужно:*

1. Заполнить карточку обследования участка при выборе способа и технологии лесовосстановления (форма прилагается) и передать ее арендатору.
2. Разработать порядок приёмки работ по лесовосстановлению от арендатора.

*Представителям арендатора необходимо:*

1. Выбрать и обосновать способ лесовосстановления.
2. Разработать проект лесовосстановления для конкретных лесорастительных условий.

В процессе работы групп ведущие (преподаватели) отвечают на вопросы участников и способствуют активизации игры на всем ее протяжении.

После выполнения задач, стоящих перед участниками, группы объединяют и обсуждают решение поставленных задач.

Итогом деловой игры является согласованный сторонами проект лесовосстановления и порядок приемки лесничеством выполненных работ. Ведущие (преподаватели) при необходимости корректируют решения, вносят предложения, которые принимаются или мотивированно отвергаются.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- БИО-2020** – Стратегия развития биотехнологии в Российской Федерации до 2020 г.
- БПЛА** – беспилотный летательный аппарат
- ВС** – воздушное судно
- Гослесхоз** – Государственный комитет по лесному хозяйству
- ГОСТ** – государственный стандарт
- Гринпис России** – международная независимая неправительственная экологическая организация
- ЕГАИС** – единая государственная автоматизированная информационная система
- ГК РФ** – Гражданский кодекс Российской Федерации
- ЕГРП** – Единый государственный реестр прав
- ЕСА ФЛЕГ** – Министерский процесс ФЛЕГ в Европе и Северной Азии
- ИСДМ-Рослесхоз** – информационная система дистанционного мониторинга лесных пожаров
- КПО** – класс пожарной опасности в лесах
- КЧС** – комиссия по чрезвычайным ситуациям
- ЛГМ** – лесные горючие материалы
- ЛПМ** – лесопатологический мониторинг
- ЛПО** – лесопатологическое обследование
- ЛПС** – лётно-производственная служба
- МГА** – Министерство гражданской авиации
- Минздравсоцразвития России** – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации
- Минобороны России** – Министерство обороны Российской Федерации
- Минприроды России** – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
- Минтранс России** – Министерство транспорта Российской Федерации
- Минюст России** – Министерство юстиции Российской Федерации
- Минсельхоз России** – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
- МПР России** – Министерство природных ресурсов Российской Федерации (до 2012 г.)
- МЧС России** – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- НЦУКС** – Национальный центр управления в кризисных ситуациях
- обл.** – область
- ОИП** – форма отчетности об исполнении переданных полномочий
- ПВ** – показатель валежности
- ПДПС** – парашютно-десантная пожарная служба
- ПХС** – пожарно-химическая станция
- РДС** – Региональная диспетчерская служба лесного хозяйства
- Росавиация** – Федеральное агентство воздушного транспорта
- Росгидромет** – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
- Рослесхоз** – Федеральное агентство лесного хозяйства
- Росреестр** – Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии
- РФ** – Российская Федерация
- СканЭкс** – Инженерно-технологический центр
- СМИ** – средства массовой информации
- СО РАН** – Сибирское отделение Российской академии наук
- СПбНИИЛХ** – Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства
- СССР** – Союз Советских Социалистических республик

**ФАО ООН** – Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных наций  
**ФБУ** – федеральное бюджетное учреждение  
**ФБУ «Рослесозащита»** – Федеральное бюджетное учреждение Российский центр защиты леса  
**ФДС** – Федеральная диспетчерская служба Рослесхоза  
**ФЛЕГ** – международный процесс Правоприменение и управление в лесном секторе  
**ФЛЕГ II ЕИСП Восток** – Правоприменение и управление в лесном секторе стран восточного региона действия Европейского инструмента соседства и партнерства-2  
**ФСИН** – Федеральная служба исполнения наказаний  
**ХМАО** – Ханты-Мансийский автономный округ  
**ЦУКС** – Центр управления в кризисных ситуациях  
**ЦЭПЛ РАН** – Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов Российской академии наук  
**ЧС** – чрезвычайная ситуация  
**CAD** – канадский доллар  
**EUR** – евро  
**FSC** – Международная система добровольной лесной сертификации Лесного попечительского совета  
**PEFC** – Программа взаимного признания схем лесной сертификации

# ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ, ЗАЩИТЫ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

Учебное пособие

---

---

Редактор *М. Ф. Нежлукто*  
Корректоры *Е. А. Волосникова, М. А. Медведева*  
Компьютерная верстка *А. А. Федоров*

Подписано в печать 22.06.2015.  
Формат 60 × 90 1/8.  
Печ. л. 31,5  
Печать офсетная. Бумага мелованная.  
Тираж 1000 экз. Заказ ЛГОО-003372

Отпечатано в типографии «Линия График Кострома»  
156019, Кострома, ул. П. Щербины, 9а

