

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ОТДЕЛЕНИЕ БИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК РАН  
НАУЧНЫЙ СОВЕТ РАН ПО ЛЕСУ**

**РЕЗОЛЮЦИЯ**

**научных дебатов**

**«ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ:  
ФЕДЕРАЛИЗМ ИЛИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ?»**

*Резолюция сформирована как свод выводов и предложений участников научных дебатов, проведенных в ходе заседания научного совета Российской академии наук по лесу 29 марта 2019 года.*

Конституция Российской Федерации определяет политическое устройство страны как федеративное правовое государство, основанное на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей и природными ресурсами, разграничение государственной собственности на землю и природные ресурсы относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществлено Федеральным законом N 201-ФЗ от 4.12.2006 г. «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

В соответствии со статьей 3 указанного Федерального закона земли лесного фонда в полном составе отнесены к федеральной собственности, управление которой в соответствии с Конституцией отнесено к ведению Российской Федерации.

Реализация принципа федерализма в лесных отношениях нашла свое отражение в Лесном кодексе Российской Федерации, принятом 4 декабря 2006 года, который передал органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. При этом законодательное и нормативное правовое регулирование лесных отношений преимущественно сохранено за Российской Федерацией.

10-ти летняя практика государственного управления лесами в условиях Лесного кодекса 2006 года показала, что у федерального центра и региональных властей сформировались различия в представлениях о практических путях совместного ведения лесного хозяйства, что создало ряд конфликтных ситуаций, результатом которых стали экономические и экологические потери. Этому способствовали инициативы в области децентрализации лесоуправления, которые привели к возложению на региональные органы власти новых обязанностей без обеспечения их дополнительными правами, материальными и техническими ресурсами, необходимыми для их надлежащего выполнения.

Ответом на растущие проблемы и вызовы в лесном комплексе стал частичный возврат к методам централизованного управления лесами. В Лесной кодекс Российской Федерации были внесены изменения, устанавливающие по отношению к субъектам Российской Федерации, формы прямого административного управления. В настоящее время федеральные органы управления лесами вправе выдавать должностным лицам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязательные для исполнения указания и предписания, налагать на работников региональных

органов управления и подведомственных им лесохозяйственных учреждений административные штрафы за неисполнение нормативных правовых актов, выносить представления об освобождении их от занимаемой должности. Такие формы совместного ведения вопросов владения, пользования и распоряжения лесами и лесными ресурсами не соответствуют принципам федерализма в отношениях между Федерацией и ее субъектами.

По мнению участников научных дебатов, установление лесного «двоевластия» стало главной причиной снижения качества и производительности лесов, а также недостаточной обеспеченности лесохозяйственных мероприятий финансовыми ресурсами, что как следствие, привело к росту потерь лесов от пожаров, вредителей и болезней леса. Начатая в 2005 году работа по децентрализации системы управления лесами завершилась построением в Российской Федерации системы, имеющей все признаки прямого административного управления: указание целей, постановка задач, а также наличие инструментов административного побуждения и возложения ответственности.

Вместе с тем процессы децентрализации управления в лесном секторе сегодня завершены в большинстве развитых «лесных» державах. Изучение опыта государственного управления лесами в странах с федеративным устройством, позволяет установить при каких условиях децентрализация лесоправления может стать эффективной.

В ходе проведения научных дебатов представлены и обсуждены доклады участников об опыте управления лесами в Канаде и Германии. В указанных странах органы государственной власти на региональном уровне обладают не только обязанностями, но и реальными полномочиями, в том числе правами по законодательному и нормативно-правовому регулированию лесных отношений, а также ключевыми правами на получение дохода от использования лесов. Они имеют рамочный федеральный лесной закон и провинциальные (поземельные)

лесные законы. Полномочия по управлению лесами между федеральным и региональным уровнями власти, как в Канаде, так и в Германии разграничены и скоординированы таким образом, чтобы каждый из этих уровней обладал существенной независимостью.

В странах с федеративной системой государственной власти федеральное правительство несет ответственность за те ресурсы и деятельность, которые оказывают влияние или затрагивают интересы всех или нескольких субъектов федерации. Это, прежде всего, экологические ценности лесов, их способность к выполнению защитных и климаторегулирующих функций. За субъектами федераций закреплена ответственность за охрану, использование и воспроизводство лесов, а также за регулирование деятельности предприятий лесного сектора и участия муниципалитетов, местных сообществ и населения в лесных отношениях.

Эффективность реализации принципа федерализма в экономических отношениях имеет яркое финансовое подтверждение. Так в Германии, в стране с федеративным устройством, децентрализованная модель управления лесами позволяет государственным лесным предприятиям получать доход от продажи древесины в размере более 4 млрд евро/год, что в 8 раз превышает лесной доход Российской Федерации при значительно меньшей площади лесных насаждений (площадь лесов Германии составляет 10,7 млн. га, в России – 770,6 млн. га).

На этом фоне практика государственного управления лесами в Российской Федерации не может характеризоваться свойствами и качеством эффективной системы экономического управления. В сложившихся условиях еще более актуальными становятся вопросы совершенствования государственного управления лесами, поиска новых форм распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, реализации принципов федерализма в лесных отношениях.

Децентрализация открывает большие перспективы для совершенствования лесоуправления и повышения его эффективности. Будущее лесов России напрямую зависит от наращивания потенциала для эффективного государственного управления лесами, как на региональном, так и на муниципальном уровнях государственного управления.

**Заслушав и обсудив доклады, представленные участниками научных дебатов «Институциональная организация лесоуправления: федерализм или централизация», Научный совет Российской академии наук по лесу предлагает органам государственной и исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений, следующие рекомендации:**

**1.** Продолжить совершенствование Национальной лесной политики России с учетом главного вывода научных дебатов о необходимости децентрализации (федерализации) государственного управления лесами в Российской Федерации, поскольку сравнительный анализ отечественной и зарубежной практик ведения лесного хозяйства свидетельствует о снижении эффективности управления лесной экономикой при увеличении степени его централизации.

**2.** Отказаться от разграничения государственной собственности на леса на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации. Реализацию конституционного принципа совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов владения, пользования и распоряжения лесами следует осуществлять путем распределения указанных прав и полномочий между уровнями государственной власти в лесном законодательстве Российской Федерации.

3. Разрешить нахождение в частной собственности лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, выбывших из целевого использования вследствие низкой продуктивности или экономической недоступности.

4. При дальнейшем совершенствовании лесного законодательства Российской Федерации следует предусмотреть:

- разграничение предметов ведения и полномочий в области лесных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- закрепление за разными уровнями государственной власти Российской Федерации прав законодательного и нормативно-правового регулирования лесных отношений, соответствующих установленным полномочиям;

- формирование лесного законодательства, состоящее из основ лесного законодательства Российской Федерации, устанавливающих общие принципы регулирования лесных отношений и принятых в соответствии с ними законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации;

- раздельное исполнение органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательно-нормотворческих, распорядительных и контрольных функций;

- раздельное исполнение субъектами Российской Федерации государственных (административных) и хозяйственных (коммерческих) функций;

- финансовое обеспечение на каждом уровне государственной власти и создание действенных схем финансирования распределенных полномочий, обеспечивающих их независимость в принятии решений;

- использование опыта децентрализации государственного управления лесами в федеративных государствах, характеризующихся государственной собственностью на леса.

5. Поручить Российской академии наук провести анализ современного состояния лесного сектора, установить проблемы, сдерживающие его дальнейшее развитие, с учетом состояния лесов, качества лесоправления, а также наличия в Российской Федерации экономически доступных территорий (земель), пригодных для выращивания качественной древесины с заданными технологическими свойствами.

6. Организовать работу нескольких рабочих групп, их состава органов государственной власти, научных и общественных организаций, экспертного сообщества по подготовке концепции нового Лесного кодекса и технического задания на его разработку. Обеспечить независимость работы создаваемых групп и последующий публичный (на всех уровнях государственного и общественного участия) отбор варианта, обладающего наилучшим потенциалом развития отрасли.

Председатель  
Научного Совета РАН по лесу,  
чл.-корр. РАН



Н.В. Лукина