



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по
продовольственной политике и
природопользованию

Зотову Е.А.

10.10.2016 № 02-08/127
На № _____ от _____

Уважаемый Евгений Александрович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ "Об использовании лесов в Приморском крае" для рассмотрения на заседании комитета по продовольственной политике и природопользованию.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова
Анна Вениаминовна
2438985

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по продовольственной
политике и природопользованию
Входящий № 12/137
10 октября 2016 г.

Закон Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ "Об использовании лесов в Приморском крае"

I. Законодательство в сфере лесных отношений. Место регионального законодательства в системе правового регулирования лесных отношений

В Российской Федерации сформирована двухуровневая система лесного законодательства, предусматривающая наличие в ней федерального компонента (Лесной кодекс Российской Федерации и иные федеральные законы) и регионального лесного законодательства, которая обусловлена установленным Конституцией Российской Федерации распределением полномочий по регулированию лесных отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Согласно статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на леса и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции Российской Федерации закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральному законодательству.

В соответствии с подпунктом 60 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, касающихся утверждения порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в области лесных отношений, осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством.

В соответствии с пунктом 3.1 статьи 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" по вопросам, указанным в пункте 2 данной статьи, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области лесных отношений является совместной прерогативой Российской Федерации и ее субъектов и осуществляется на основе норм федерального и регионального законодательства, способствуя созданию стимулов к рациональному лесопользованию и эффективному воспроизводству лесов.

Лесное законодательство субъектов Российской Федерации формируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, закрепленных в статье 82 Лесного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации субъекты Российской Федерации наделены нормотворческими полномочиями по регулированию нескольких групп общественных отношений:

осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (статья 29 Лесного кодекса Российской Федерации);

установление порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд (статья 30 Лесного кодекса Российской Федерации);

регулирование исключительных случаев 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 (статья 32 Лесного кодекса Российской Федерации);

установление порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд (статья 33 Лесного кодекса Российской Федерации);

установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд (статья 35 Лесного кодекса Российской Федерации);

определение правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства (статья 36 Лесного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, федеральный законодатель, наделяя субъекты Российской Федерации законотворческими полномочиями по установлению перечисленных порядков и правил, связанных с использованием лесных ресурсов, установил единые требования к использованию лесов,

общеобязательные на всей территории Российской Федерации, направленные на устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала в интересах обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду.

В целях реализации предоставленных полномочий в области охраны окружающей среды при обращении с таким природным ресурсом, как лес, рационального использования природных ресурсов в Приморском крае принят Закон Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ "Об использовании лесов в Приморском крае", регулирующий порядок использования лесов в Приморском крае в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд, устанавливающий правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства, порядок и нормативы заготовки древесины гражданами для собственных нужд, а также исключительные случаи заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений в Приморском крае.

В развитие Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" и в целях его реализации в Приморском крае приняты следующие нормативные правовые акты, затрагивающие лесные отношения:

постановление Администрации Приморского края от 26 декабря 2007 года № 360-па "Об установлении для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд";

постановление Администрации Приморского края от 1 июля 2008 года № 147-па "Об утверждении Порядка заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд на территории Приморского края".

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" Администрацией Приморского края должен быть утвержден порядок подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд.

Между тем на момент подведения итогов мониторинга правоприменения указанный нормативный правовой акт Администрацией Приморского края не принят, что дает предпосылки к неоднозначной трактовке 5 и 6 статей Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", обеспечивающих документальное оформление порядка заготовки гражданами древесины для собственных нужд.

Оценивая правовое регулирование сходных общественных отношений на территории других субъектов Дальневосточного федерального округа, необходимо отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, законодательство в сфере лесопользования систематизировано. В пяти регионах Дальнего Востока (Сахалинской области, Республике Саха (Якутия), Приморском крае, Магаданской области, Еврейской автономной области) приняты и действуют

нормативные правовые акты комплексного характера, охватывающие все вопросы лесных отношений, отнесенные Лесным кодексом Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации, входящих в состав округа, принято несколько актов лесного законодательства, при этом правовые нормы распределены по разным региональным законам, и часто не регулируют весь спектр общественных отношений, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации.

Представляется, что модель комплексного нормативного правового акта, содержащего в себе систему правовых норм, определяющих основные элементы правового регулирования вопросов лесопользования в субъекте Российской Федерации, является наиболее предпочтительной, поскольку тем самым обеспечивается доступность законодательства, его упорядоченность и удобство пользования.

Таким образом, в Приморском крае правовое регулирование вопросов в области лесных отношений завершено в том объеме, в каком это право предоставлено субъектам Российской Федерации Лесным кодексом Российской Федерации. Закон Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" принят в пределах полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации.

II. Практика применения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" Проблемы правового регулирования

Центральными субъектами правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" являются граждане, проживающие на территории Приморского края, поскольку ключевые нормы данного Закона Приморского края направлены в первую очередь на регулирование деятельности граждан в сфере лесопользования.

В целях выявления возможных проблем и несовершенств Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" собрана и проанализирована информация органов местного самоуправления Приморского края о применении указанного Закона Приморского края на территориях соответствующих муниципальных образований.

В результате анализа установлено, что в муниципальных образованиях Приморского края отсутствуют какие-либо проблемы правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", связанные с порядком использования лесов в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд, использования лесов для ведения охотничьего хозяйства.

Основной проблемой реализации Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" является заготовка древесины гражданами для собственных нужд.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" граждане вправе заготавливать древесину в лесных насаждениях, определяемых лесохозяйственным регламентом, в целях отопления жилых домов и иных жилых помещений с печным отоплением, строительства индивидуальных жилых домов и надворных (хозяйственных) построек и для иных собственных нужд.

По информации, полученной из муниципальных образований Приморского края, на сегодняшний день существует целый ряд факторов, препятствующих нормальной реализации в крае права граждан на заготовку древесины в целях отопления жилых домов:

- отсутствие в лесу необходимого объема древесины, пригодной для заготовки гражданами;
- отсутствие свободных от прав арендаторов лесных участков, на которых может быть заготовлена древесина;
- удаленность отведенных для заготовки гражданами древесины лесосек от населенных пунктов;
- длительное непроведение работ по лесоустройству.

В качестве одного из способов решения проблемы обеспечения граждан древесиной для собственных нужд в целях отопления отдельными муниципальными образованиями Приморского края предложено уменьшить норматив заготовки древесины с 20 куб. м до 10 куб. м, а также сократить дополнительный норматив, установленный для северных районов Приморского края с 10 куб. м до 5 куб. м.

Проблемы с обеспечением граждан Приморского края древесиной для нужд отопления отмечаются и уполномоченным органом Приморского края в области лесных отношений – департаментом лесного хозяйства Приморского края (далее – департамент).

В 2015 году департаментом с гражданами Приморского края заключено 17095 договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, по которым отпущено 213506 куб. м древесины.

Отпуск древесины гражданам по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд производится на свободных от аренды под заготовку древесины лесных участках и в пределах допустимого объема изъятия древесины, переруб расчетной лесосеки не допускается. Из общей площади земель лесного фонда 11955,3 тыс. га под заготовку древесины в аренду передано порядка 8200 тыс. га (68 процентов), 2280 тыс. га занимают национальные парки, заказники, памятники природы федерального и регионального значения, где заготовка древесины не допускается.

Договоры аренды лесных участков для заготовки древесины, заключенные департаментом, содержат обязательства арендаторов на поставку гражданам дровяной древесины по согласованию с главами

поселений в объеме не ниже 10 процентов от установленной ежегодной нормы пользования на арендном участке. В 2015 году 21 арендатор лесных участков, использующий леса для заготовки древесины, осуществлял отпуск дровяной древесины гражданам со своих лесосек. Основными проблемами снабжения населения с лесосек арендаторов, осуществляющих заготовку древесины, являются удаленность лесосек от населенных пунктов и трудности с организацией вывоза древесины.

Статьей 8 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" закреплены нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд. Так, для строительства индивидуальных жилых домов гражданам выделяется 100 куб. м деловой древесины хвойных и мягких лиственных пород один раз в 25 лет; для строительства надворных (хозяйственных) построек, капитального или текущего ремонта жилых домов и надворных (хозяйственных) построек и (или) их реконструкции выделяется 30 куб. м деловой древесины хвойных и мягких лиственных пород один раз в 10 лет; для отопления жилых домов и иных жилых помещений с печным отоплением – 20 куб. м ликвидной древесины (длиной до одного метра) ежегодно.

По данным департамента, в 2016 году планируемый общий объем заготовки древесины для собственных нужд граждан составит 329514 куб. м, из которого будет заготовлено 257291 куб. м ликвидной древесины для отопления жилых домов, 37400 куб. м деловой древесины - для строительства индивидуальных жилых домов, надворных построек, 34823 куб. м древесины для капитального или текущего ремонта жилых домов и надворных построек.

По информации департамента, осложняет обеспечение населения Приморского края ликвидной древесиной для отопления жилых домов и отсутствие лесоустройства в лесах на территории лесничеств, где давность материалов лесоустройства составляет более 10 лет. Кроме этого, департамент отмечает необходимость уменьшения установленного пунктом 3 части 2 статьи 8 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" нормативного объема древесины, необходимого для отопления жилых домов.

Департаментом проанализированы объемы отпуска гражданам древесины для собственных нужд за последние 12 лет.

**Объемы отпуска гражданам древесины для собственных нужд
с 2004 по 2015 год (тыс. куб. м)**

Годы	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Выделено решениями органов исполнительной власти	237,5	224,8	238,6	192,7	505,1	383,3	290,7	288,3	309,9	356,5	353,2	354,2
Фактический объем отпуска древесины	129,3	166,4	155,9	179,3	231,4	183,6	188,8	207,0	194,9	200,1	173,5	213,5

В среднем ежегодный отпуск древесины для собственных нужд граждан за последние 12 лет составил 185,3 тыс. куб. м. По мнению департамента, это и есть реальная потребность граждан в древесине за счет самозаготовки.

Кроме этого, департамент выражает обеспокоенность участвовавшими случаями нарушения части 6 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", согласно которой древесина, заготовленная гражданами для собственных нужд, не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами. Так, зачастую древесина заготавливается подрядчиками на основании соответствующих договоров с гражданами, заключившими договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд. Согласно договорам подряда 50 и более процентов объема заготавливаемой древесины поступает в собственность подрядчика в счет оплаты лесозаготовительных работ. Наличие разрешительных документов на заготовку дров позволяет лесозаготовительным бригадам беспрепятственно находиться в лесу, что не исключает возможности совершения незаконных рубок лесных насаждений вблизи отведенных лесосек.

Проведенный в ходе мониторинга анализ показал, что проблема реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд в целях отопления жилых домов остро стоит и в ряде других субъектов Российской Федерации. Сходные проблемы с обеспечением населения дровяной древесиной имеются в Еврейской автономной области, Амурской области, Псковской области и иных субъектах Российской Федерации.

В рамках изучения судебной практики, касающейся правового регулирования лесных отношений, установлено, что в Приморском крае такая судебная практика не сформирована, нормы Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" в суде Приморского края не обжаловались.

Таким образом, в ходе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" выявлена основная проблема в данной сфере, касающаяся реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд. Данная проблема носит

практический характер, лежит в плоскости исполнения вышеназванного Закона Приморского края, не связана с несовершенством нормативного правового акта и не вызвана его внутренними противоречиями.

Внесение изменений в Закон Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" в части уменьшения норматива заготовки древесины гражданами для собственных нужд может быть рассмотрено с точки зрения возможности обеспечения как можно большего количества граждан Приморского края дровяной древесиной и приближения нормативных цифр к реальной потребности населения Приморского края в такой древесине.

Рассматривая полноту подзаконного регулирования вопросов, связанных с обеспечением реализации права граждан Приморского края на заготовку древесины для собственных нужд необходимо отметить следующее.

В части 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" установлено, что граждане, заинтересованные в заготовке древесины для собственных нужд, подают заявления в уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края в области лесных отношений. Порядок подачи и рассмотрения заявлений устанавливается Администрацией Приморского края.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" граждане для заготовки древесины для собственных нужд заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

Постановлением Администрации Приморского края от 1 июля 2008 года № 147-па утвержден Порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд на территории Приморского края, который предусматривает заявительный порядок заключения таких договоров. Между тем как такового порядка подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд указанный нормативный акт Администрации Приморского края не содержит, равно как отсутствует иной документ, устанавливающий данный порядок.

Таким образом, на сегодняшний день в Приморском крае действует только порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд. В свою очередь, предусмотренный частью 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" порядок подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд, не разработан. Подобная неполнота правового регулирования создает предпосылки к формированию неясной правоприменительной практики и возникновению негативных проявлений, связанных с произвольными требованиями уполномоченного органа исполнительной власти Приморского

края в области лесных отношений к подаче и рассмотрению заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд.

Из текста Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" не ясно, каковы правовые последствия подачи гражданином, заинтересованным в заготовке древесины для собственных нужд, соответствующего заявления в уполномоченный орган. Не установлена четкая правовая взаимосвязь между нормами данного Закона Приморского края, регулирующими подачу и рассмотрение упомянутого заявления, и последующее заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Иными словами, не ясно является ли подача заявления гражданина, заинтересованного в заготовке древесины для собственных нужд, обязательным условием заключения в последующем договора купли-продажи лесных насаждений с данным гражданином.

Кроме этого, может быть поставлена под вопрос сама необходимость наличия в Законе Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" отдельной нормы, регулирующей вопросы порядка подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд, поскольку такой порядок может быть закреплен в нормативном акте, устанавливающем порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

III. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера не выявлено.

Установленные в рамках мониторинга правоприменительные проблемы в сфере обеспечения права граждан на заготовку древесины для собственных нужд непосредственно не связаны с правовыми недостатками, пробелами, дефектами Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", а возникли по причинам организационного характера, которые могут быть устранены органами исполнительной власти.

По результатам мониторинга целесообразно с учетом предложений органов местного самоуправления и департамента рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в статью 8 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" и пересмотреть нормативы

заготовки древесины гражданами для собственных нужд в целях отопления жилых домов в сторону их уменьшения.

Кроме того, необходимо признать утратившей силу часть 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", касающуюся порядка подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд, в связи с ее нецелесообразностью.