

---

---

# Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.59

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.3.25>

## К ВОПРОСУ О ФИНАНСИРОВАНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЛЕСОУСТРОЙСТВУ

© Краскова А. Н., 2024

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Установлено, что одним из результатов масштабной работы, проведенной публичными органами в 2021 г., явилось реформирование системы лесоустройства. Отмечено, что выполнение работ по лесоустройству оставлено в числе расходных обязательств Российской Федерации, между тем изменения коснулись субъектов реализации указанного полномочия, соответственно, механизм финансирования претерпел изменения. Представлен анализ эффективности организации работ по лесоустройству в период, предшествующий реформированию, рассмотрены аспекты финансирования проведения мероприятий по лесоустройству в указанный период, а также после вступления в законную силу изменений лесного законодательства в области лесоустройства, внесенных в 2021 г.; в частности, выявлены случаи бездействия уполномоченных органов государственной власти, в результате чего работа по проведению лесоустройства не была проведена надлежащим образом. Сделан вывод относительно причин непроведения лесоустройства на землях лесного фонда, среди которых ключевую позицию занимает недостаточное финансирование. Вместе с тем выявлены случаи финансирования лесоустроительных мероприятий из источников, не предусмотренных действующим в соответствующий период времени законодательством. Потребность проведения лесоустройства определена, исходя из необходимости получения полной, всесторонней и актуальной информации о состоянии лесов (как количественных, так и качественных характеристиках лесов, их территориальном расположении) для рационального управления в указанной сфере. С учетом объема подлежащих выполнению работ по лесоустройству, а также финансовых ограничений, предложено внедрение системы государственно-частного партнерства, что позволит обеспечить достижение целей в области лесоустройства с учетом ограниченности бюджетного финансирования.

*Ключевые слова:* финансирование, расходное обязательство, бюджет, лесное планирование, лесоустройство, план проведения лесоустройства.

## ON THE FINANCING OF FOREST MANAGEMENT ACTIVITIES

© Kraskova A. N., 2024

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

It was found that one of the results of the large-scale work carried out by public authorities in 2021 was the reform of the forest inventory system. The performance of forest inventory works remained among the expenditure obligations of the Russian Federation, meanwhile, the changes affected the subjects of realization of this authority, respectively, the financing mechanism has undergone changes. The analysis is presented regarding the efficiency of the organization of forest inventory works in the period preceding the reform, aspects of financing of forest inventory activities in this period, as well as after the entry into force of changes in forest legislation in the field of forest inventory, introduced in 2021; in particular, cases of inaction of authorized public authorities were identified, as a result of which the work on forest inventory was not carried out properly. A conclusion was made as to the reasons for failure to conduct forest inventory on the lands of the forest fund, among which the key position is taken by insufficient financing. At the same time, cases of financing forest inventory activities from sources not envisaged by the legislation in force in the relevant period of time were revealed. The need for forest inventory is determined based on the need to obtain complete, comprehensive and up-to-date information on the state of forests (both quantitative and qualitative characteristics of forests, their territorial location) for rational management in this area. Taking into account the volume of forest inventory works to be carried out, as well as financial constraints, it is proposed to introduce a public-private partnership system, which will make it possible to ensure the achievement of objectives in the field of forest inventory, taking into account the limited budgetary funding.

*Keywords:* financing, expenditure obligations, budget, forest planning, state forest management, forest management plan.

## Введение

Лесоустройство выступает ключевым направлением деятельности для решения поставленных государством стратегических задач в области развития лесного комплекса. Реализация принципов лесного законодательства, в том числе обеспечение устойчивого управления лесами, их рационального использования, становится возможным при условии надлежащей деятельности в области лесоустройства, осуществляемой с целью получения актуальной и достоверной информации о землях лесного фонда, состоянии лесов.

Вместе с тем эффективная деятельность невозможна без достаточных финансовых ресурсов. Затраты на проведение работ по лесоустройству отнесены к расходным обязательствам Российской Федерации. Реализация указанного полномочия ранее обеспечивалась органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъект РФ) в рамках осуществления переданных полномочий в области лесных отношений, что существенно сказывалось на эффективности реализуемой деятельности.

Так, имели место случаи нецелевого использования выделяемых субвенций, а также невыполнения работ на территории, где требовалось проведение лесоустроительных работ, что в целом свидетельствует о неэффективности проводимой работы в области лесоустройства.

В связи с проведенным в 2021 г. реформированием системы лесоустройства, внедрением плановой основы его осуществления, централизацией организации выполнения указанного вида работ, с одновременным исключением полномочий по проведению лесоустройства из числа переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ, ситуация в области проведения лесоустроительных работ изменилась, в том числе новшества коснулись порядка финансирования<sup>1</sup>.

Вместе с тем произошедшие изменения повлекли появление ряда практических проблем, чему посвящено настоящее исследование.

Настоящая статья является развитием ранее опубликованной статьи автора [4].

## Результаты исследования

До проведенного в 2021 г. законодательного реформирования в области лесоустройства проведение на землях лесного фонда данного

<sup>1</sup> О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ (ред. от 26.03.2022) // Собр. законодательства РФ. 2021. №27 (ч. 1). Ст. 5132.

вида работ в числе переданных отдельных полномочий Российской Федерации было делегировано уполномоченным в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ<sup>2</sup>.

Возложенные на государство обязанности воплощаются в соответствующих финансовых обязательствах [2, с. 11]. Так, финансирование проведения лесоустроительных работ отнесено к расходным обязательствам Российской Федерации. Указанное расходное обязательство обусловлено нормативным правовым актом – Лесным кодексом РФ (ЛК РФ). Для осуществления расходов на проведение лесоустроительных работ из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предоставлялись межбюджетные трансферты в форме субвенции<sup>3</sup>. После этого уполномоченному органу государственной власти субъекта РФ в области лесных отношений надлежало организовать закупку на выполнение лесоустроительных работ в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд<sup>4</sup>.

Лесоустройство включает в себя совокупность мероприятий, одним из которых является таксация лесов, проведение которой должно быть обеспечено на регулярной плановой основе с периодичностью работ по таксации лесов в границах земель лесного фонда 10 лет (для зоны интенсивного освоения лесов)<sup>5</sup>. Однако, по данным 2020 г., на территории, составляющей 84,4 % площади земель лесного фонда Российской Федерации, лесоустройство проводилось более 10 лет назад. Отдельного внимания заслуживают территории субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов,

<sup>2</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 29 янв. 1997 г. № 22-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

<sup>3</sup> Об утверждении Правил определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11 сент. 2020 г. № 1404 // Правительство России: офиц. сайт. URL: [government.ru](http://government.ru) (дата обращения: 15.08.2023).

<sup>4</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 29 янв. 1997 г. № 22-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

<sup>5</sup> Об утверждении Лесоустроительной инструкции: приказ Минприроды России от 5 авг. 2022 № 510 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202209300058?ysclid=lr9yyl1mx3458697515> (дата обращения: 02.10.2023).

где давность лесоустройства составляет 93,3 и 96,6 % соответственно<sup>1</sup>.

В рамках парламентских слушаний на тему «Лесоустройство: актуальные проблемы и направления развития», состоявшихся в марте 2023 г., были приведены примеры территорий субъектов РФ с высоким процентом земель лесного фонда, в отношении которых отсутствуют актуальные материалы лесоустройства: 90 % лесов на территории Томской области имеют давность лесоустройства более 10 лет, 45 % в Алтайском крае и 80 % – на территории Свердловской области<sup>2</sup>.

Указанное выше свидетельствует о необходимости проведения масштабной работы в целях получения актуальных данных о лесе.

Стоит отметить недостаточность бюджетного финансирования указанного направления деятельности, что привело к неэффективности работы в области лесоустройства и, в свою очередь, явилось предпосылкой к реформированию обозначенной сферы.

Так, согласно данным Счетной палаты РФ, отраженным в отчете по результатам контрольного мероприятия, финансирование мероприятий по лесоустройству за период 2016–2019 гг. составило 6,3 млрд руб., в результате работы были выполнены только на площади, равной 116,2 млн га, что составляет 10 % от общей площади земель лесного фонда. Одновременно отмечена недостаточность средств федерального бюджета, в результате чего фактически финансирование указанных мероприятий осуществлялось за счет источников, не предусмотренных бюджетным законодательством<sup>3</sup>.

Неэффективность проведения указанной работы органами государственной власти субъектов подтверждается также судебными актами, вынесенными в рамках рассмотрения споров, инициированных органами прокуратуры. Так, на основании судебных решений в регионах установлены факты бездействия уполномоченных органов, выразившегося в неисполнении обязанности по проведению лесоустройства. Принятыми судебными актами на органы государственной власти субъектов возлагались обя-

занности по проведению мероприятий по лесоустройству на соответствующих территориях<sup>4</sup>.

Неэффективность проведения уполномоченными органами работ по лесоустройству обуславливалась, в частности, недостаточным для проведения данного вида работ финансированием, о чем указывалось представителями ответчиков в рамках рассмотрения судебных споров<sup>5</sup>.

Кроме того, Счетной палатой РФ при проведении контрольного мероприятия также выявлены факты перенаправления субъектами РФ денежных средств, выделенных на проведение лесоустройства, на иные цели<sup>6</sup>.

В научной литературе указывается на важную роль качественного, своевременного и правильного расходования денежных средств, принадлежащих публичному образованию, что отражается на деятельности государства при решении в том числе вопросов распоряжения государственным имуществом [9, с. 40]. Отмечается основополагающая роль бюджетных расходов как необходимого механизма, обеспечивающего реализацию функций государства [1, с. 11].

Леса, являясь государственной собственностью, выступают важным экономическим ресурсом. Потребность в расходовании денежных средств на проведение лесоустройства в последующем обеспечит привлечение доходов от использования лесов. Так, по итогам выполнения работ по таксации лесов в 2023 г. Правительством РФ указывается на планируемое вовлечение в экономику государства актуальных материалов лесоустройства на площади около 30 млн га, что позволит увеличить рост доходов в лесном секторе экономики страны, обеспечит стабильное функционирование и развитие лесоперерабатывающих производств<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Решение Ломоносовского районного суда Ленинградской области от 11 авг. 2020 г. по делу № 2а-943/2020. URL: <https://actofact.ru/case-29RS0014-2a-943-2020-m-587-2020-2020-04-20-0-0/?ysclid=lr9z9oxjvq66952043> (дата обращения 02.08.2023); Решение Октябрьского районного суда г. Ижевска от 2 нояб. 2017 г. по делу № 2-6384/2017. URL: [https://oktyabrskiy-udm.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=42693776&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oktyabrskiy-udm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=42693776&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 02.08.2023).

<sup>5</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 дек. 2021 № 17АП-13397/2021-АК по делу № А60-15012/2021 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9076c7ab-ab33-4bb0-baf4-efc788742c98/477dbd14-257e-450d-a354-3d4556e44663/A60-15012-2021\\_20211217\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9076c7ab-ab33-4bb0-baf4-efc788742c98/477dbd14-257e-450d-a354-3d4556e44663/A60-15012-2021_20211217_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 02.08.2023).

<sup>6</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия ...

<sup>7</sup> Рослесхоз: по итогам 2023 года в экономику страны планируется вовлечь порядка 30 млн га земель лесного фонда // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: [https://www.mnr.gov.ru/press/news/rosleskhoz\\_po\\_itogam\\_2023\\_goda\\_v\\_ekonomiku\\_strany\\_planiruet\\_sya\\_vovlech\\_poryadka\\_30 mln\\_ga\\_zemel\\_lesn/?special\\_version=Y&ysclid=lra03vzf4u284172089](https://www.mnr.gov.ru/press/news/rosleskhoz_po_itogam_2023_goda_v_ekonomiku_strany_planiruet_sya_vovlech_poryadka_30 mln_ga_zemel_lesn/?special_version=Y&ysclid=lra03vzf4u284172089) (дата обращения 31.07.2023).

<sup>1</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности организации работ и расходования средств на проведение лесоустройства, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников в 2015–2019 годах» // Счетная палата Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f1e/f1ecesa690699c189ed2eda14ff7413.pdf> (дата обращения: 02.08.2023).

<sup>2</sup> Стенограмма парламентских слушаний «Лесоустройство: актуальные проблемы и направления развития» // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : офиц. сайт <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/143985> (дата обращения 02.10.2023).

<sup>3</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия ...

Стоит отметить, что проведение лесоустроительных мероприятий осуществлялось на территории субъектов РФ до проведенного реформирования посредством финансирования не только из средств федерального бюджета, но и за счет средств бюджетов субъектов РФ, а также арендаторов лесных участков.

Так, обращает на себя внимание практика Красноярского края, где в период с 2009 по 2013 г. финансирование работ по лесоустройству производилось только из средств бюджета субъекта (общая сумма – 60 млн руб.)<sup>1</sup>.

Нередко арендаторы лесных участков также активно инициировали проведение лесоустроительных работ (в части таксации лесов, проектирования мероприятий по сохранению лесов) посредством заключения договоров подряда, выступая заказчиками и оплачивая выполнение указанных работ. Так, к примеру, в 2017 г. финансирование работ по лесоустройству на территории Республики Бурятия производилось за счет средств лиц, использующих леса, в объеме 61,2 млн руб., при этом средства федерального бюджета на выполнение указанных работ в 2017 г. составили только 0,2 млн руб.<sup>2</sup>

Вместе с тем необходимо отметить, что возможность финансирования работ по проведению лесоустройства из иных источников (кроме как средств федерального бюджета) действующее на тот момент законодательство не предусматривало.

Наряду с этим также обращает на себя внимание тот факт, что имели место прецеденты обращения в последующем арендаторов лесных участков с требованиями о возмещении затрат, понесенных на проведение лесоустройства на арендованном лесном участке, но заявленные требования оставлены судебными органами без удовлетворения<sup>3</sup>. Суды, отказывая в удовлет-

ворении заявленных требований (возмещение неосновательного обогащения на стороне арендатора), указывали на возникновение правоотношений между арендатором лесного участка и организацией, проводившей лесоустроительные работы, на основании гражданского законодательства, договора, заключенного по согласию сторон, не содержащего условия о возмещении денежных средств по расходам истца.

Одновременно судами была отмечена цель проведения мероприятий по лесоустройству (таксация лесов) – извлечение дополнительной прибыли при осуществлении предпринимательской деятельности, а не достижение нормативной давности изученности лесов; определено, что расходы арендатором понесены в собственных интересах (получение наиболее выгодных условий ведения заготовки). Таким образом, выводы судов также подтверждают перспективу получения дохода от использования лесов после проведения лесоустройства на соответствующих территориях.

После произведенного в 2021 г. реформирования в области лесоустройства полномочие по осуществлению мероприятий по лесоустройству исключено из числа переданных органам государственной власти субъектов отдельных полномочий Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства уполномочено на проведение лесоустройства на землях лесного фонда<sup>4</sup>. Одновременно определен исполнитель указанного вида работ (проводимых на основе плана проведения лесоустройства) – федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг»<sup>5</sup>.

В научной литературе до проведенного реформирования поддерживалась позиция обязанности именно государства, а не субъектов РФ обеспечивать получение актуальной и достоверной информации о лесах [7, с. 4].

Осуществление мероприятий по лесоустройству как до проведенного в 2021 г. реформирования указанной области, так и после остается расходным обязательством Российской Федерации, между тем изменения коснулись порядка финансирования.

Стоит также отметить, что в настоящее время привлечение заинтересованных лиц, за счет которых возможно проведение мероприятий по

<sup>1</sup> Об утверждении лесного плана Красноярского края : указ Губернатора Красноярского края от 21 дек.2018 г. № 332-уг // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2400202307040002?ysclid=ira0sfsawb346920694> (дата обращения: 05.07.2023).

<sup>2</sup> Об утверждении Лесного плана Республики Бурятия : постановление Правительства Респ. Бурятия от 28 дек. 2018 г. № 763 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0300202107290014?ysclid=ira0v3u6t7857083103> (дата обращения: 05.07.2023).

<sup>3</sup> Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 17 апр. 2023 г. № 04АП-6084/2022 по делу № А78-7178/2021 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6862865f-6f59-45e6-a71b-0115e4f4e31b/5a730fef-896d-44f2-855d-4a902a0c833a/A78-7178-2021\\_20230417\\_Postanovlenie\\_apelljacji.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6862865f-6f59-45e6-a71b-0115e4f4e31b/5a730fef-896d-44f2-855d-4a902a0c833a/A78-7178-2021_20230417_Postanovlenie_apelljacji.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения 05.08.2023); Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 23 дек. 2020 г. по делу № А27-16043/2020// Там же. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/301ced6b-1784-4b93-baba-13e38d7d6746/717cb824-1598-48d3-a3df-b4de86e94054/A27-16043-2020\\_20201223\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/301ced6b-1784-4b93-baba-13e38d7d6746/717cb824-1598-48d3-a3df-b4de86e94054/A27-16043-2020_20201223_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения 02.08.2023).

<sup>4</sup> О Федеральном агентстве лесного хозяйства : постановление Правительства РФ от 23 сент. 2010 г. № 736 // Собр. законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

<sup>5</sup> Устав ФГБУ «Рослесинфорг» // ФГБУ «Рослесинфорг» : офиц. сайт. URL: <https://web.archive.org/web/20200716021900/https://roslesinforg.ru/about/documents> (дата обращения 01.08.2023).

лесоустройству (на территории лесного фонда, не включенной в план проведения лесоустройства), допускается действующим законодательством. Однако на сегодняшний день отмечается снижение активности арендаторов лесных участков в заключении договоров на проведение лесоустроительных работ, в рамках которых последние выступают заказчиками. Предполагается, что это обусловлено началом с 2022 г. плановой работы по проведению лесоустройства, финансирование которого производится за счет федерального бюджета.

Первый после проведенного реформирования план проведения лесоустройства предусматривал в своем содержании проведение работ по таксации лесов на площади 38,1 млн га<sup>1</sup> (при этом после утверждения указанного документа в течение периода реализации выделено дополнительное финансирование, увеличены объемы лесоустроительных мероприятий на территории Иркутской, Архангельской областей, а также в Красноярском крае, где расположены максимальные площади интенсивного освоения лесов).

При разработке законопроекта в целях реформирования системы лесоустройства (далее – Законопроект) указывалось на потребность в проведении лесоустройства на общей площади в 300 млн га<sup>2</sup>. С учетом необходимости поддержания в актуальном состоянии материалов лесоустройства, определена потребность в ежегодном проведении указанного вида работ на территории не менее 30 млн га.

При рассмотрении Законопроекта покрытие расходов федерального бюджета на его реализацию запланировано за счет средств национального проекта «Экология», а потребность финансирования на выполнение лесоустроительных мероприятий определена в 2023 г. в размере 3,6 млрд руб., а в период с 2024 г. – 4,8 млрд руб. (ежегодно)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Об утверждении плана проведения лесоустройства : приказ Федер. агентства лесного хозяйства от 22 февр. 2022 года № 76 // Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: [https://rosleshoz.gov.ru/documents?search\\_text=%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0+&search\\_dates=\(дата обращения: 10.07.2023\).](https://rosleshoz.gov.ru/documents?search_text=%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0+&search_dates=(дата обращения: 10.07.2023).)

<sup>2</sup> О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: пояснит. записка к проекту Федерального закона № 1147176-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1147176-7?ysclid=lralkb3ine129243369> (дата обращения 18.03.2022).

<sup>3</sup> Там же.

Между тем государственная программа РФ «Развитие лесного хозяйства»<sup>4</sup> не раскрывает сведения о финансировании проведения рассматриваемого вида работ. Положения Федерального закона<sup>5</sup> при планировании расходов на 2023 г. и плановые периоды 2024 и 2025 гг. также не отражают объемы финансового обеспечения выполнения лесоустроительных работ.

Стоит отметить, в настоящее время территория, на которой планируется проведение лесоустройства в рамках работ, выполняемых согласно плану проведения лесоустройства, ограничена, не охватывает всю площадь земель лесного фонда в Российской Федерации.

С вступлением в силу Федерального закона № 304-ФЗ, принятого 21 июля 2021 г.<sup>6</sup>, несмотря на отсутствие законодательного ограничения, лесоустройство в части таксации лесов фактически охватывает лишь исключительно зону интенсивного использования лесов, которая, в свою очередь, составляет 0,3 млрд га при общей площади земель лесного фонда, равной 1,1 млрд га<sup>7</sup>. Указанное свидетельствует о том, что в ближайшее время не планируется проведение лесоустроительных работ на площади, равной 0,7 млрд га, не входящей в зону интенсивного освоения лесов, что составляет около 70 % земель лесного фонда государства.

В свою очередь, до внесения в 2021 г. изменений в Лесной кодекс РФ проведение лесоустройства фактически не ограничивалось территорией интенсивного освоения лесов.

Между тем стоит отметить важность проведения мероприятий по лесоустройству на всей территории лесного фонда, что необходимо для обеспечения своевременного проектирования мероприятий по сохранению лесов, повышения их качества и потенциала. Однако увеличение объема работ потребует и увеличения финансирования.

<sup>4</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 318 // КонсультантПлюс: справочная правовая система.

<sup>5</sup> О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов: федер. закон от 5 дек. 2022 г. № 466-ФЗ // Рос. газ. 2022. № 278.

<sup>6</sup> О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ (ред. от 26.03.2022) // Собр. законодательства РФ. 2021. №27 (ч. 1). Ст. 5132.

<sup>7</sup> Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 11 февр. 2021 № 312-п // Собр. законодательства РФ. 2021. № 49 (ч. 2). Ст. 1398.

Рассматривая государственные расходы в качестве затрат государства на выполнение стоящих перед ним задач [8, с. 315], стоит отметить важность и значимость разрешаемой в данном случае государственной задачи посредством проводимого лесоустройства, результаты которого будут положены в основу лесного планирования.

Государственные расходы обуславливаются соответствующими государственными потребностями [6, с. 45]. Расходные обязательства бюджета на проведение лесоустройства, актуализацию его материалов по результатам выполненной работы обусловлены потребностью разрешения одной из проблем, сдерживающих развитие лесного комплекса, – отсутствия достоверных актуальных сведений об имеющихся лесных ресурсах<sup>1</sup>. Соответственно, в рамках разрешения озвученной проблематики необходимо выделение финансирования в объеме, достаточном для проведения работ на всей территории лесного фонда.

Непроведение работ по лесоустройству также препятствует предоставлению лесных участков в связи с установлением запрета на передачу в аренду либо постоянное (бессрочное) пользование лесных участков для заготовки древесины при отсутствии на указанной территории актуальных материалов лесоустройства<sup>2</sup>. Ограничение в предоставлении в аренду лесных участков также не обеспечивает поступления доходов от лесного сектора в бюджет.

Применительно к проведению таксации на землях лесного фонда представляется необходимым обратить внимание на непрерывность цикла осуществления указанного мероприятия, выполнение которого обеспечивается посредством выполнения подготовительных, полевых и камеральных этапов работ. Принимая во внимание ограничение срока действия материалов, полученных по результатам проведения подготовительных работ, целесообразно проведение единого комплекса работ, следующих одна за другой в отсутствие временного разрыва.

Между тем на территории Иркутской области в 2023 г. запланировано проведение подго-

товительного этапа работ в Усольском лесничестве, однако территория данного лесничества не включена в план проведения полевого и камерального этапов работ на 2024 г.<sup>3</sup>

Таким образом, в случае невключения в план проведения лесоустройства работ по выполнению полевого и камерального этапов работ на территории Усольского лесничества Иркутской области с соблюдением сроков, регламентированных Лесостроительной инструкцией<sup>4</sup>, результаты подготовительного этапа работ утратят актуальность, что сделает расходы на проведение подготовительного этапа работ на рассматриваемой территории неэффективными. Таким образом, учитывая непрерывность всего цикла проведения лесоустроительных работ, представляется важным и необходимым выполнение полного комплекса работ на землях лесного фонда.

Принимая во внимание объемы работ, подлежащие выполнению, а также цикличность лесоустройства, обеспечение актуальности материалов лесоустройства, представляется целесообразным внедрение государственно-частного партнерства в указанную сферу регулирования. Указанное предложение может быть отнесено к числу дискуссионных, между тем в рассматриваемом случае появляется возможность достижения общей цели в области лесоустройства на основе взаимодействия государства и сектора лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Учитывая отнесение полномочий по проведению лесоустройства к числу полномочий Российской Федерации, а соответственно, необходимость выделения средств федерального бюджета, можно отметить, что привлечение сектора предпринимателей позволит снизить государственные расходы на проведение указанного вида работ и (или) произвести работы на большей площади лесного фонда.

Кроме того, участие предпринимателей в деятельности по лесоустройству может учиты-

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20 сент. 2018 г. № 1989-р // Правительство РФ : офиц. сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/cA4eYSe0MObgNpm5hSavTdIxID77KCTL.pdf> (дата обращения: 25.08.2023).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ (ред. от 26.03.2022) // Собр. законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5132.

<sup>3</sup> Об утверждении плана проведения лесоустройства на 2023–2024 годы : приказ Федерального агентства лесного хозяйства № 1024 от 31 дек. 2022 года // Федеральное агентство лесного хозяйства : офиц. сайт. URL: [https://rosleshoz.gov.ru/documents?search\\_text=D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0+%&search\\_dates=](https://rosleshoz.gov.ru/documents?search_text=D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0+%&search_dates=) (дата обращения: 10.07.2023).

<sup>4</sup> Об утверждении Лесостроительной инструкции : приказ Минприроды России от 5 авг. 2022 № 510 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202209300058?ysclid=lr9yyl1mx3458697515> (дата обращения: 03.09.2023).

ваться при планировании указанного вида работ и формировании плана проведения лесоустройства.

С учетом возможной продолжительности периода проведения лесоустройства до 36 месяцев<sup>1</sup>, при волеизъявлении арендатора на финансирование части стоимости работ по таксации лесов, проектированию мероприятий в области сохранения лесов, представляется возможным заключение предварительного договора с арендатором лесного участка, к примеру, на проведение полевого и камерального этапов работ. Заключение указанного договора может являться основанием для включения в план проведения лесоустройства указанной территории для проведения подготовительного этапа работ.

Одновременно предлагается введение в действующее законодательство мер поощрения участия арендаторов лесных участков в деятельности по лесоустройству (работы по таксации и проектированию мероприятий), к примеру, понижающего коэффициента, применимого при расчете арендной платы, на период проведения лесоустроительных работ – работ по таксации и проектированию мероприятий либо более продолжительный период времени, включающий период после окончания лесоустроительных работ. Представляется, что данный подход позволит разрешить общие задачи со стороны государства и субъектов предпринимательской деятельности на взаимовыгодных условиях.

В научной литературе отмечается необходимость государству как собственнику лесов предпринимать меры по созданию более привлекательных условий для функционирования субъектов предпринимательской деятельности в лесопромышленном комплексе и ведения ими лесного хозяйства.

Одновременно указывается, что существующая система арендных отношений уже свидетельствует о наличии государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), выраженного в существующем порядке предоставления государством как собственником земель лесного фонда, а также лесных ресурсов права арендатору лесного участка осуществлять использование лесов с одновременным взиманием платы, а также возложением определенного объема обязанностей в сфере сохранения лесов [10, с. 64, 65].

ГЧП в научных трудах определяется в качестве институционального и организационного альянса государственной власти и бизнеса с це-

лью реализации приоритетно-значимых проектов в различных сферах деятельности [5, с. 179, 180], предполагает возможность внедрения указанного механизма и в сферу лесной отрасли как стратегически важного направления.

При этом дальнейшее развитие ГЧП повлечет создание более эффективных с экономической точки зрения отношений, позволит обеспечить разрешение общественно значимых задач, а также извлечение прибыли в рамках предпринимательской деятельности.

### Выводы

Лесоустройство как основа для учета, планирования, инвентаризации и оценки лесов является стратегически важным направлением в лесном хозяйстве.

Реформирование системы лесоустройства обусловлено потребностью в получении актуальной и достоверной информации о лесе, что требует выполнения масштабной работы.

Отнесение к числу расходных обязательств Российской Федерации проведения мероприятий по лесоустройству, а также их осуществление на плановой основе предопределило необходимость ежегодного проведения значительного объема работ на территории Российской Федерации и выделения средств федерального бюджета с 2024 г. в размере не менее 4,8 млрд руб. ежегодно.

Между тем запланированные в ближайший период объемы работ не охватывают всю площадь земель лесного фонда (ограничены зоной интенсивного освоения лесов), где требуется проведение лесоустройства, соответственно, необходимо и финансирование в большем размере для выполнения требуемого объема работ в целях разрешения одной из проблем, сдерживающих развитие лесного комплекса.

Принимая во внимание изложенное выше, отметим, что существует риск недостижения стратегически важной задачи в области лесного хозяйства.

В целях эффективности реализации полномочия Российской Федерации по проведению лесоустройства представляется необходимым внедрение механизма государственно-частного партнерства, рассматриваемого в научной литературе в качестве инструмента стимулирования создания точек роста в лесном хозяйстве и лесопромышленном комплексе [3, с. 897].

Именно возможность привлечения дополнительных источников финансирования в рассматриваемой области позволит увеличить объем

<sup>1</sup> Об утверждении Лесоустроительной инструкции ...

выполняемых работ, снизить нагрузку на федеральный бюджет.

На сегодняшний день уже есть первые результаты работ после проведенного реформирования системы лесоустройства. 2023 г. является переходным в части разрешения задач в рамках реформирования системы лесоустройства. На текущем этапе формирования механизма организации и проведения лесоустроительных работ представляется важной своевременная доработка отдельных его составляющих, так как именно финансирование является инструментом обеспечения достижения поставленных государством задач, реализации положений, отраженных в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации. 

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбатская Ю. В. К дискуссии о планировании бюджетных расходов // *Налоги и финансовое право*. 2015. № 5. С. 10–13.
2. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2016. № 6 (22). С. 10–20.
3. Киселева А. А. Государственно-частное партнерство как инструмент повышения эффективности лесопромышленного комплекса // *Экономика и предпринимательство*. 2014. № 12-2 (53). С. 897–899.
4. Краскова А. Н. Лесоустройство в системе лесного планирования: препятствия в реализации мероприятий и пути решения // *Охрана, инновационное восстановление и устойчивое управление лесами. Forestry-2023 : материалы Междунар. лесного форума. Воронеж : Воронеж. гос. лесотехн. ун-т им. Г.Ф. Морозова*. 2023. С. 280–288. DOI 10.58168/Forestry2023\_280-288
5. Морковина С. С., Шанянь Б., Драпалюк О. И. Государственно-частное партнерство в лесном хозяйстве ЦЧР: формы реализации и перспективы // *Лесотехнический журнал*. 2013. № 2 (10). С. 179–189.
6. Пятковская Ю. В. Государственные расходы: от генезиса к правовым проблемам современности // *Академический юридический журнал*. 2018. № 2(72). С. 45–51.
7. Соколов В. А. Проблемы лесоустройства в России // *Сибирский лесной журнал*. 2021. № 1. С. 3–12. DOI 10.15372/SJFS20210101
8. *Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко*. М. : ТК Велби : Проспект, 2003. 536 с.
9. Хаитов Г. А. Об отдельных вопросах возникновения расходных обязательств в Российской Федерации: правовые аспекты // *Сибирский юридический вестник*. 2022. № 2(97). С. 39–46. DOI 10.26516/2071-8136.2022.2.39
10. Чистилина М. А., Таланова М. С. Государственно-частное партнерство в лесном хозяйстве на примере строительства лесных дорог // *Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством*. 2014. № 1(19). С. 63–68.

### REFERENCES

1. Arbatskaya Yu.V. K diskussii o planirovanii byudzhethnykh rashodov [To the discussion on planning budget expenditures]. *Nalogi i finansovoe pravo* [Taxes and financial law], 2015, no. 5, pp. 10–13. (in Russian)
2. Gracheva E.Yu. K voprosu o finansovykh obyazatelstvakh gosudarstva [On the issue of the financial obligations of the State]. *Vest-*

*nik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)* [Bulletin of O.E. Kutafin University (MGLA)], 2016, no. 6 (22), pp. 10–20. (in Russian)

3. Kiseleva A.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument povysheniya effektivnosti lesopromyshlennogo kompleksa [Public-private partnership as a tool to improve the efficiency of the timber industry complex]. *Ekonomika i predprinimatelstvo* [Economics and entrepreneurship], 2014, no. 12-2 (53), pp. 897–899. (in Russian)

4. Kraskova A.N. Lesoustrojstvo v sisteme lesnogo planirovaniya: prep'yatstviya v realizacii meropriyatij i puti resheniya [Forest management in the forest planning system: obstacles in the implementation of measures and solutions]. *Oxrana, innovacionnoe vostanovlenie i ustojchivoe upravlenie lesami* [Conservation, innovative restoration and sustainable forest management]. Materials of the International Forest Forum. Voronezh, Voronezh St. Univ. Publ., 2023, pp. 280–288. DOI: 10.58168/Forestry2023\_280-288. (in Russian)

5. Morkovina S.S., SHanyan B., Drapalyuk O.I. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v lesnom hozyajstve CzChR: formy realizacii i perspektivy [Public-private partnership in forestry of the CDR: forms of implementation and prospects]. *Lesotekhnicheskij zhurnal* [Forestry journal], 2013, no. 2 (10), pp. 179–189. (in Russian)

6. Pyatkovskaya Yu.V. Gosudarstvennye rashody: ot genezisa k pravovym problemam sovremennosti [Public expenditures: from genesis to legal problems of modernity]. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal* [Academic Law Journal], 2018, no. 2(72), pp. 45–51. (in Russian)

7. Sokolov V.A. Problemy lesoustrojstva v Rossii [Problems of forest inventory in Russia]. *Sibirskij lesnoj zhurnal* [Siberian Forestry Journal], 2021, no. 1, pp. 3–12. DOI 10.15372/SJFS20210101 (in Russian)

8. *Finansovoe pravo* [Financial law]. Textbook. Ed. by Grachev E.Yu., Tolstopyatenko G.P. Moscow, VK Velbi Publ., Prospekt Publ., 2003, 315 p. (in Russian)

9. Haitov G.A. Ob otdelnykh voprosakh vozniknoveniya rasходnykh obyazatelstv v Rossijskoj Federacii: pravovye aspekty [About some issues of the emergence of expenditure obligations in the Russian Federation: legal aspects]. *Sibirskij yuridicheskij vestnik* [Siberian Law Bulletin], 2022, no 2(97), pp. 39–46. DOI 10.26516/2071-8136.2022.2.39 (in Russian)

10. Chistilina M. A. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v lesnom hozyajstve na primere stroitelstva lesnykh dorog* [Public-private partnership in forestry by the example of forest road construction]. *Izvestiya vysshix uchebnykh zavedenij. Seriya: Ekonomika, finansy i upravlenie proizvodstvom* [Proceedings of Higher Educational Institutions. Series: Economics, Finance and Production Management], 2014, no. 1(19). pp. 63–68. (in Russian)

*Статья поступила в редакцию 28.12.2023; одобрена после рецензирования 06.05.2024; принята к публикации 04.09.2024.*

*Received on 28.12.2023; approved on 06.05.2024; accepted for publication on 04.09.2024.*

**Краскова Александра Николаевна** – аспирант, кафедра предпринимательского и финансового права, Институт государственного права и национальной безопасности, Байкальский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11), ORCID: 0000-0003-2971-1933, SPIN-код: 8038-8736, PИHЦ AuthorID: 1129335, e-mail: ANKkraskova@yandex.ru

**Краскова Александра Николаевна** – Postgraduate, Department of Business and Financial Law, Institute of State Law and National Security, Baikal State University (11, Lenin st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-2971-1933, SPIN-код: 8038-8736, PИHЦ AuthorID: 1129335, e-mail: ANKkraskova@yandex.ru