

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УСТАНОВЛЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

Е.Ф. ГЛАДУН, канд. юрид. наук,  
доцент кафедры природоресурсного и экологического права

*В статье отмечается, что в связи с принятием Лесного кодекса 2006 года были установлены новые полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны лесов. Анализ норм, закрепляющих данные полномочия, приводит к выводу об их противоречивости и трудностях при осуществлении практической деятельности муниципальных образований.*

*The article shows that in Forest Code 2006 some new powers of local governments in the sphere of forest use and protection were determined. The analysis of the legal rules lets us know that these powers are controversial and difficult to implement in practical activities of local bodies.*

Лесной кодекс Российской Федерации, принятый 4 декабря 2006 года, в значительной степени изменил компетенцию органов местного самоуправления в сфере использования и охраны лесов и создал существенные проблемы правоприменения в названной сфере.

В качестве первой проблемы можно отметить отсутствие четкой системы норм, закрепляющих лесные полномочия органов местного самоуправления. Данные полномочия установлены не только Лесным кодексом Российской Федерации, но и иными нормативными правовыми актами федерального уровня, в частности, Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в некоторых случаях и законами субъектов Российской Федерации. Из содержания статьи 84 Лесного кодекса следует, что полномочия органов местного самоуправления в сфере лесопользования можно разделить на две группы: (1) полномочия в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности; (2) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В первой группе полномочий Кодекс называет следующие:

- 1) владение, пользование, распоряжение лесными участками;

2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка в целях его аренды;

3) установление ставок платы за единицу объема древесины;

4) разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

5) осуществление муниципального лесного контроля и надзора [1]. Вторая часть статьи 84 устанавливает, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации [2]. Как видно, перечень полномочий органов местного самоуправления исчерпывающий, однако, анализ содержания Лесного кодекса позволяет нам выделить иные полномочия, в частности:

- 1) осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов (статья 19 Лесного кодекса);
- 2) установление порядка деятельности лесничих, обеспечивающих реализацию лесохозяйственного регламента в лесничествах и лесопарках (статья 23 Лесного кодекса);
- 3) приостановление использования лесов (статья 28 Лесного кодекса);
- 4) принятие решений об использовании лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых (статья 43 Лесного кодекса);
- 5) охрана и защита лесов (статья 51 Лесного кодекса);
- 6) воспроизводство лесов (статья 61 Лесного кодекса);
- 7) размещение заказов на выполнение работ, оказание услуг по лесоустройству (статья 70 Лесного кодекса);
- 8) ведение государственного лесного реестра (статья 91 Лесного кодекса);
- 9) отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков лесов, и установление их границ (статья 102 Лесного кодекса);
- 10) отнесение лесов к эксплуатационным лесам и установление их границ (статья 108 Лесного кодекса);
- 11) отнесение лесов к резервным лесам и установление их границ (статья 109 Лесного кодекса).

Таким образом, перечень полномочий органов местного самоуправления шире, чем в статье 84, кроме того, из содержания приведенных статей неясно – осуществляются ли данные полномочия в отношении муниципальной собственности (в соответствии с частью 1 статьи 84 Лесного кодекса), либо органы местного самоуправления могут быть наделены данными полномочиями, как предполагает часть 2 статьи 84 Лесного кодекса. На наш взгляд, в кодифицированном акте следовало бы закрепить четкий перечень муниципальных полномочий. В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также содержатся полномочия органов местного самоуправления в сфере лесопользования, причем различные для разных видов муниципальных образований. Так, к вопросам местного значения поселения относится организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения, и осуществление муниципального лесного контроля и надзора [3]. Вопросы местного значения городского округа включают организацию использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа [4].

Очевидно, что полномочия, указанные в Лесном кодексе и в Федеральном законе отличны по своему содержанию, а также вопросы лесопользования исключены из компетенции муниципального района.

Реализация собственных полномочий для органов местного самоуправления затрудняется в виду внутренних противоречий Лесного кодекса. Назовем некоторые из них. Во-первых, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 84 Лесного кодекса органы местного самоуправления могут пользоваться лесными участками. Пунктом 10 статьи 1 Кодекса для органов местного самоуправления, напротив, установлена недопустимость непосредственного участия в использовании лесов. Следовательно, для участия в лесных отношениях органы местного самоуправления должны образовывать специализированные организации [5].

Далее, в статье 84 Кодекс не наделяет муниципальные органы власти полномочием издавать нормативные акты, регулирующие лесные отношения. При этом часть 6 статьи 2 данного закона предоставляет органам местного самоуправления право принимать свои акты во исполнение актов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При осуществлении этого права возникает вопрос – представительные или исполнительные органы и какого вида муниципального образования (городского или сельского поселения,

городского округа, муниципального района) обладают полномочием по изданию лесных актов? Это должно определяться исходя из принятого в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закона субъекта Российской Федерации об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также принадлежности лесного участка к той или иной категории земель [6]. В результате, многие муниципальные образования уже в течение двух лет не могут однозначно установить пределы своей компетенции по указанному вопросу.

Наконец, возникают сомнения в правомерности наделения органов местного самоуправления полномочиями по *государственной* экспертизе проекта освоения лесов [7] Изменения от 14.03.2009 № 32-ФЗ 4) разработка и утверждение 4) разработка и утверждение  
лесохозяйственных регламентов, а лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения экспертизы проектов освоения лесов; лесов;

-----  
 , по ведению *государственного* лесного реестра [8].

По результатам анализа норм лесного и иного законодательства, устанавливающего компетенцию местного самоуправления в сфере лесопользования, мы можем сделать выводы:

1) о необходимости систематизации полномочий органов местного самоуправления в сфере использования и охраны лесов на уровне кодифицированного акта;

2) о важности устранения внутренних противоречий Лесного кодекса;

3) о приведении в соответствие лесного, земельного законодательства и законодательства о местном самоуправлении в части лесных полномочий органов местного самоуправления.

Вторая проблема, которую хотелось бы выделить – невозможность реализации части первой статьи 84 Лесного кодекса в процессе деятельности органов местного самоуправления. Дело в том, что лесное законодательство не устанавливает однозначно – какие лесные участки могут находиться в муниципальной собственности. Нормы о собственности муниципальных образований на лесные участки содержатся в статье 8 Лесного кодекса, в статьях 3, 6 и 10 Федерального закона № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ» [9]. Совокупное толкование статей позволяет сделать вывод, что все земли лесного фонда (независимо от их деления на лесные участки) находятся

только в федеральной собственности. Если же лесной участок (занятый лесными насаждениями земельный участок) отнесен к другой категории земель, то возможность его нахождения у того или иного собственника определяется в соответствии с земельным законодательством. Следовательно, не может быть установлена муниципальная собственность на лесные участки на землях лесного фонда, а полномочия, закрепленные в части 1 статьи 84 могут быть реализованы только в отношении леса, находящегося на земельных участках, принадлежащих муниципальным образованиям на праве собственности. Количество таких земельных участков в настоящее время незначительно.

Органы местного самоуправления вправе распоряжаться лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена [10]. В отношении таких земельных участков также возникает ряд проблем. В первую очередь, нормы лесного законодательства дополняются земельно-правовыми нормами. Так, необходимо учитывать положения пункта 10 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», действующие в редакции Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ с 1 июля 2006 года [11]. Согласно этим нормам распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, а в административных центрах (столицах) субъектов РФ – органами местного самоуправления указанных населенных пунктов, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В действительности, некоторые субъекты Российской Федерации принимают законы, в достаточной мере ограничивающие органы местного самоуправления в распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Невозможность установления права собственности на лесные участки отмечается М.Ю. Тихомировым. Лесным участком в соответствии с положениями статьи 7 Лесного кодекса является земельный участок, границы которого определяются в соответствии со статьями 67, 69 и 92 Кодекса, т.е. в отношении него проведено лесоустройство в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и осуществлено проектирование (подготовка проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесного участка); он прошел государственный кадастровый учет лесных участков в соответствии с законодательством о кадастровом учете. М.Ю.

Тихомиров указывает, что «лесным участком» признается только такая часть поверхности земли, которая характеризуется всей совокупностью необходимых признаков [12]. Пока же в России далеко не все участки земель являются объектами, в отношении которых проведены лесоустройство и государственный кадастровый учет. Следовательно, даже если лесной участок расположен на землях иных категорий, то не всегда он может быть отнесен к муниципальной собственности.

Помимо «лесного участка» и лесное и земельное законодательство содержит некоторые иные понятия. Так, в Лесном и Земельном кодексах упоминаются «городские леса» [13], «зеленые зоны» [14], «лесные насаждения» [15], которые предположительно могут быть расположены на лесных участках, в том числе находящихся в муниципальной собственности. Однако названные кодифицированные акты не предлагают определений данных понятий, равно как и не устанавливают, в каких формах собственности они могут находиться, какими полномочиями по отношению к данным объектам наделяются органы местного самоуправления. Все это значительно затрудняет реализацию полномочий органов местного самоуправления в сфере лесопользования.

Таким образом, реализация лесных полномочий в отношении лесных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, затруднена в силу правовых проблем отнесения тех или иных участков леса к собственности муниципальных образований. Для решения названной проблемы необходимо:

1) определить, какие объекты лесных отношений могут находиться в собственности муниципального образования и дать полноценное определение данным объектам в лесном законодательстве;

2) принять все необходимые практические меры для того, чтобы лесные участки были закреплены в муниципальной собственности.

Третья проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, касается наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Лесной кодекс не содержит статьи, наделяющей органы местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации или субъектов Российской Федерации по аналогии со статьей 83 Кодекса, наделяющей федеральными лесными полномочиями органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в порядке, установленном только федеральным законодательством [16], что исключает передачу им тех полномочий, которые переданы

субъектам Российской Федерации статьями 82 и 83 Лесного кодекса. В настоящее время создается ситуация, когда муниципальное образование, расположенное в непосредственной близости от земель лесного фонда, не имеет необходимых полномочий для решения проблем, связанных с использованием этих земель (загрязнение, незаконные порубки, использование леса населением для собственных нужд), поскольку такие полномочия закреплены в компетенции субъектов Российской Федерации и не могут быть переданы на уровень местного самоуправления. С другой стороны, лесное законодательство предоставляет органам местного самоуправления такие полномочия, которые не могут быть ими реализованы в силу описанных выше причин. В качестве общего вывода необходимо отметить, что органы местного самоуправления непосредственно связаны с населением и лучше знают их нужды и проблемы, поэтому использование и охрана лесных ресурсов со стороны органов местного самоуправления могли бы носить более эффективный и конкретный характер и обеспечивать интересы населения, проживающего на территории муниципального образования.

### **Список литературы**

- 1) Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
- 2) Там же
- 3) П. 19 и 32 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 4) П. 25 ст. 16 того же закона
- 5) Мазуров А.В. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» / СПС «КонсультантПлюс»
- 6) там же
- 7) П. 4 ч. 1 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
- 8) Ч. 9 ст. 91 того же закона
- 9) Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 14.12.2006. № 201-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.
- 10) Ст. 10 того же закона

- 11) Федеральный Закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 № 137-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
- 12) Тихомиров М.Ю. Основные новеллы лесного закона // Право и экономика. 2007. № 2. С. 8.
- 13) П. 9 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; п. «г» ч. 2 ст. 102 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
- 14) П. «в» ч. 2 ст. 102 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
- 15) Ч. 2 ст. 77, ч. 1 ст. 78, 82 Земельного кодекса Российской Федерации; ст. 3, 15, 16 и иные Лесного кодекса Российской Федерации
- 16) Ч. 2 ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.