

УДК 349.6:630*61**Проблемы предоставления государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда (правовой аспект)****Лобченко Людмила Николаевна**

Кандидат исторических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права,
Мурманский арктический государственный университет,
183038, Российская Федерация, Мурманск, ул. Капитана Егорова, 15;
e-mail: llobchenko@mail.ru

Рахматулина Анна Владимировна

Магистрант,
Мурманский арктический государственный университет,
183038, Российская Федерация, Мурманск, ул. Капитана Егорова, 15;
e-mail: annsuf@gmail.com

Аннотация

Проект освоения лесов имеет своей непосредственной задачей сохранение биологического разнообразия лесов, их средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций. Действующее законодательство предусматривает возможность предоставления лесного участка титульному владельцу, титульному пользователю в отсутствие проекта освоения лесов, прошедшего государственную или муниципальную экспертизу, что в свою очередь, может привести к причинению вреда окружающей среде. Согласно основным принципам лесного законодательства использование лесов должно осуществляться по целевому назначению, определяемому в соответствии с видами лесов и выполняемыми ими полезными функциями, а также способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека. В работе рассматриваются пробелы в федеральном законодательстве, связанные с предоставлением государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда. Автор обращает внимание на складывающуюся практику в регионе, которая может привести к различным негативным последствиям, в том числе ухудшению состояния лесного фонда.

Для цитирования в научных исследованиях

Лобченко Л.Н., Рахматулина А.В. Проблемы предоставления государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда (правовой аспект) // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 4А. С. 92-98.

Ключевые слова

Проект освоения лесов, договор аренды лесного участка, административный регламент, пробелы в законодательстве.

Введение

Российская Федерация принадлежит большая часть лесов нашей планеты. В связи с этим возрастает роль лесного законодательства в Российской Федерации. Отсутствие рационального использования лесов, отсутствием эффективного правового механизма охраны и защиты лесов, а также проблемы предоставления государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда. Современное лесное законодательство должно соответствовать задаче по сохранению лесных ресурсов.

В новых социально-экономических условиях требуется разработка принципиально новой нормативной и правовой базы, которая должна решить проблемы предоставления государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов.

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 28.01.2025 № 3-П лесной фонд - ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, требований сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов и необходимости рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов, граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации), - представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является как таковой федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим.

Основная часть

Правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование (постановления от 09.01.1998 года № 1-П, от 07.06.2000 № 10-П, от 21.04.2020 № 19-П и от 22.09.2023 № 45-П; определения от 27.06.2000 № 92-О, от 03.02.2010 № 238-О-О и от 15.01.2015 № 5-О).

В силу ч. 1 ст. 88 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, а также лица, использующие леса на основании сервитута или установленного в целях, предусмотренных ст. 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации, публичного сервитута, составляют проект освоения лесов в соответствии со ст. 12 настоящего Кодекса.

Согласно ч. 1 ст. 89 ЛК РФ проект освоения лесов подлежит государственной или муниципальной экспертизе в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с пунктами типовых договоров аренды лесных участков, утвержденных приказом Минприроды России от 30.07.2020 № 542, Арендатор обязан в том числе:

- в течение 6 месяцев со дня заключения настоящего Договора разработать и представить Арендодателю проект освоения лесов для проведения государственной экспертизы.
- осуществлять установленный настоящим Договором вид использования лесов в соответствии с законодательством Российской Федерации, проектом освоения лесов и

лесной декларацией.

Согласно п. 3.15 Положения о Министерстве природных ресурсов, экологии и рыбного хозяйства Мурманской области (далее – Министерство), утвержденного постановлением Правительства Мурманской области от 18.04.2013 № 196-ПП, Министерство предоставляет государственную услугу в том числе по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда (далее – государственная услуга)[Постановление Правительства Мурманской области № 196-ПП, 2013].

При предоставлении государственной услуги органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений руководствуются несколькими нормативными актами, принятыми на федеральном уровне.

- 1) Административный регламент предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, утвержденный приказом Минприроды России от 15.02.2018 № 57 (далее - Административный регламент), устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений при предоставлении государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда [Приказ Минприроды России № 57, 2018].
- 2) Порядок государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов, утвержденный приказом Минприроды России от 30.07.2020 № 513, который разработан в соответствии со ст. 89 ЛК РФ и устанавливает требования к проведению государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов [Приказ Минприроды России № 513, 2020].
- 3) Состав проекта освоения лесов, порядок его разработки и внесения в него изменений, требования к формату проекта освоения лесов в форме электронного документа, утвержденный приказом Минприроды России от 16.11.2021 № 864 [Приказ Минприроды России № 864, 2021].

Однако, поскольку в указанных нормативно-правовых актах существуют пробелы, то в связи с этим в Мурманской области возникают некоторые проблемы их применения на практике.

Так, в период с 07.10.2024 по настоящее время посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) в Министерство неоднократно поступают заявления от индивидуального предпринимателя о проведении государственной экспертизы нового проекта освоения лесов (далее – ПОЛ) на лесном участке, предоставленном на основании договора аренды.

При рассмотрении заявления, а также приложенных к нему документов было установлено, что приказом Министерства от 15.02.2024 № 52 на переданный в аренду лесной участок уже получено положительное заключение проекта освоения лесов, представленного индивидуальным предпринимателем. Срок действия проекта освоения лесов до 05.02.2034.

Пунктом 32 Приказа № 864, установлено, что внесение изменений в проект освоения лесов возможно в том числе по инициативе лиц, использующих леса.

Для внесения изменений в проект освоения лесов разрабатывается дополнение к проекту освоения лесов с новыми данными по изменяемым мероприятиям и объемам, при этом если изменяется таблица, то она приводится полностью с учетом новых данных.

Однако, при наличии положительного заключения проекта освоения лесов, арендатор

направляет заявления не о проведении государственной экспертизы изменений в действующий проект освоения лесов, а о проведении государственной экспертизы нового проекта освоения лесов на лесном участке.

Наличие одновременно двух проектов освоения лесов на один лесной участок законодательством не предусмотрено, также как и наличие положительного заключения экспертизы проекта освоения лесов не является основанием для отказа в предоставлении государственной услуги.

Наличие такого пробела в законодательстве порождает проблемы в использовании лесного участка.

В данном случае у органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений возникает ряд следующих вопросов:

- получение отрицательного заключения ПОЛа после уже полученного положительного считается аннулирующим второе?
- в случае получения второго положительного заключения ПОЛа какой подлежит применению?

Такой пробел в федеральном законодательстве, регулирующим предоставление государственной услуги может служить легальным способом узаконить самовольную постройку путем направления нового проекта освоения лесов с указанием существующего объекта для проведения государственной экспертизы.

Так, в представленном на рассмотрение проекте освоения лесов содержатся недостоверные сведения в части объектов нелесной инфраструктуры, что выражается в следующем.

По информации, содержащейся в таблице 29 «Характеристика существующих и проектируемых некапитальных строений и сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры...» арендатором указан существующий объект нелесной инфраструктуры «Строения и сооружения попутного бытового обслуживания и питания...» площадью 367 м². Реквизиты разрешительного документа, на основании которого возведен и существует данный объект нелесной инфраструктуры, арендатор не указал.

Вместе с тем, по данным Министерства на момент рассмотрения представленного проекта освоения лесов арендатор уже имеет утвержденный и действующий ПОЛ, в соответствии с которым арендатором запроектирован объект нелесной инфраструктуры «Строения и сооружения попутного бытового обслуживания и питания...» площадью 270 м².

То есть арендатор используя лесной участок не в соответствии с проектом освоения лесов, может в любой момент его изменить в свою пользу.

Так, на сегодняшний день действующим законодательством у арендодателя не имеется ограничений по количеству разработанных проектов освоения лесов на один и тот же предоставленный участок. Кроме того, в законодательстве отсутствуют предельные параметры площади строений, проектируемых в ПОЛе.

Заключение

Недостоверность сведений в отношении объектов нелесной инфраструктуры, указанных в представленном на утверждение проекте освоения лесов, согласно Административному регламенту, не может служить основанием для отказа в предоставлении государственной услуги.

При том, что фактически площадь строения на лесном участке уже превышает запланированную в утвержденном ПОЛе предпринимателю предоставляется возможность

вносить изменения в ПОЛ, расширяя каждый раз строение, тем самым узаконив её нахождение на лесном участке.

Таким образом, в целях совершенствования лесного законодательства, а также исключения возможности злоупотребления арендатором своими правами, предлагаем дополнить основания для отказа в предоставлении государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда.

Библиография

1. Российская Федерация. Постановления. По делу о проверке конституционности статей 12, 209 и 304 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона "О государственной регистрации недвижимости" в связи с жалобами граждан Н.И. Гришиной, Н.З. Гулордавы и других" [Электронный ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ : [28 января 2025, № 3-П]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202501290001>.
2. Российская Федерация. Законы. Лесной кодекс Российской Федерации: федер. закон [принят Гос. Думой 08.11.2006] // Российская газета. - 2006. - № 277.
3. Российская Федерация. Подзаконный акт. Об утверждении типовых договоров аренды лесных участков [Электронный ресурс] : Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации : [30 июля 2020, № 542]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080099>.
4. Российская Федерация. Подзаконный акт. Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов, экологии и рыбного хозяйства Мурманской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Мурманской области : [18.04.2013 № 196-ПП]. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=128037427&page=1&rdk=27#10.
5. Российская Федерация. Подзаконный акт. Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда [Электронный ресурс] : Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации : [15 февраля 2018, № 57]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201804190020>.
6. Российская Федерация. Подзаконный акт. Об утверждении Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов [Электронный ресурс] : Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации : [30.07.2020 № 513]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012170033>.
7. Российская Федерация. Подзаконный акт. Об утверждении Составы проекта освоения лесов, порядка его разработки и внесения в него изменений, требований к формату проекта освоения лесов в форме электронного документа [Электронный ресурс] : Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации : [16.11.2021 № 864]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112310002>.
8. Липски С.А., Гордиенко И.И., Симонова К.В. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров : учебное пособие / С. А. Липски, И. И. Гордиенко, К. В. Симонова - Москва : КНОРУС, 2016. - 429 с. : ил.; 22 см. - (ФГОС. 3+) (Бакалавриат); ISBN 978-5-406-04190-1 – Текст : непосредственный.

Problems in Providing the State Service of Conducting State Expert Review of Forest Management Projects on Forest Fund Lands (Legal Aspect)

Lyudmila N. Lobchenko

PhD in Historical Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Theory and History of State and Law,
Murmansk Arctic State University,
183038, 15 Kapitana Egorova str., Murmansk, Russian Federation;
e-mail: llobchenko@mail.ru

Anna V. Rakhmatulina

Master's Student,
Murmansk Arctic State University,
183038, 15 Kapitana Egorova str., Murmansk, Russian Federation;
e-mail: annsuf@gmail.com

Abstract

Forest management projects are designed to preserve forest biodiversity and their environmental, water-conservation, protective, sanitary-hygienic, recreational and other beneficial functions. Current legislation allows for the allocation of forest plots to title holders and users without requiring an approved forest management project that has undergone state or municipal expert review, which may lead to environmental damage. According to the fundamental principles of forest legislation, forest use must comply with designated purposes determined by forest types and their beneficial functions, and must employ methods that do not harm the environment or human health. This study examines gaps in federal legislation related to the provision of state services for conducting expert reviews of forest management projects on forest fund lands. The authors highlight emerging regional practices that may lead to various negative consequences, including deterioration of the forest fund.

For citation

Lobchenko L.N., Rakhmatulina A.V. (2025) Problemy predostavleniya gosudarstvennoy usluzhi po provedeniyu gosudarstvennoy ekspertizy proektov osvoeniya lesov, raspolozhennykh na zemlyakh lesnogo fonda (pravovoy aspekt) [Problems in Providing the State Service of Conducting State Expert Review of Forest Management Projects on Forest Fund Lands (Legal Aspect)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (4A), pp. 92-98.

Keywords

Forest management project, forest plot lease agreement, administrative regulations, legislative gaps.

References

1. Russian Federation. Resolutions. In the case of verifying the constitutionality of Articles 12, 209 and 304 of the Civil Code of the Russian Federation and Part 5 of Article 1 of the Federal Law "On State Registration of Real Estate" in connection with the complaints of citizens N.I. Grishina, N.Z. Gulordava and others" [Electronic resource]: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation: [January 28, 2025, No. 3-P]. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202501290001>.
2. Russian Federation. Laws. Forest Code of the Russian Federation: federal law [adopted by the State Duma on November 8, 2006] // Rossiyskaya Gazeta. - 2006. - No. 277.
3. Russian Federation. Subordinate act. On approval of standard lease agreements for forest plots [Electronic resource]: Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation: [July 30, 2020, No. 542]. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080099>.
4. Russian Federation. Subordinate act. On approval of the regulation on the Ministry of Natural Resources, Ecology and Fisheries of the Murmansk Region [Electronic resource]: Resolution of the Government of the Murmansk Region: [18.04.2013 No. 196-PP]. - URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=128037427&page=1&rdk=27#10.
5. Russian Federation. Subordinate act. On approval of the Administrative regulations for the provision by the state authority of a constituent entity of the Russian Federation in the field of forest relations of the state service for conducting a state

-
- examination of forest development projects located on forest fund lands [Electronic resource]: Order of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation: [15 February 2018, No. 57]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201804190020>.
6. Russian Federation. Subordinate act. On approval of the Procedure for state or municipal examination of a forest development project [Electronic resource]: Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation: [07/30/2020 No. 513]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012170033>.
7. Russian Federation. Subordinate act. On approval of the Composition of the forest development project, the procedure for its development and amendments to it, requirements for the format of the forest development project in the form of an electronic document [Electronic resource]: Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation: [11/16/2021 No. 864]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112310002>.
8. Lipsky S.A., Gordienko I.I., Simonova K.V. Legal support for land management and cadastres: a textbook / S. A. Lipsky, I. I. Gordienko, K. V. Simonova - Moscow: KNORUS, 2016. - 429 p.: ill.; 22 cm. - (FSES. 3+) (Bachelor's degree); ISBN 978-5-406-04190-1 – Text: direct.