



**Вадим Кириллович
БЫКОВСКИЙ,**

доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
vkbikovskij@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Стратегическое планирование в сфере использования и охраны лесов в России: правовой аспект

Аннотация. С введением в Лесной кодекс РФ статьи 12.1, определяющей понятие лесного комплекса в качестве единства различных видов деятельности, осуществляемых в лесном хозяйстве и лесной промышленности, государственная политика стала в большей степени направленной на комплексное решение задач, поставленных для опережающего развития лесного комплекса. В настоящей статье рассмотрены программные документы, определяющие основные направления развития лесного хозяйства в качестве важнейшей компоненты лесного комплекса. Систематизированы документы стратегического планирования в лесной отрасли и рассмотрены их основные положения. Особое внимание уделено анализу Стратегии развития лесного комплекса до 2030 года как центрального акта в системе документов стратегического планирования. Предложены меры по повышению эффективности использования и охраны лесов, обеспечению организации устойчивого управления лесами, основными из которых являются использование государственных информационных систем в сфере лесного хозяйства и переход к применению цифровых технологий.

Ключевые слова: стратегическое планирование, охрана лесов, использование лесов, развитие лесного комплекса, лесное право

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.125.1.050-056

Vadim K. BYKOVSKIJ,

Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate professor
vkbikovskij@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Strategic Planning in the Field of Forest USE and Protection in Russia: Legal Aspect

Abstract. With the introduction of Article 12.1 of the Forest Code of the Russian Federation, which defines the concept of the forest complex as a unity of various activities carried out in forestry and the forest industry, state policy has become more focused on a comprehensive solution to the problems set for the accelerated development of the forest complex. This article examines the program documents that define the main directions of forestry development as the

most important component of the forest complex. Strategic planning documents in the forest industry are systematized and their main provisions are considered. Particular attention is paid to the analysis of the Strategy for the Development of the Forest Complex until 2030 as the central act in the system of strategic planning documents. Measures are proposed to improve the efficiency of forest use and protection, ensure the organization of sustainable forest management, the main ones of which are the use of state information systems in the field of forestry and the transition to the use of digital technologies.

Keywords: *strategic planning, forest protection, forest use, forest complex development, forest law*

В развитии российского лесного комплекса значителен публичный интерес, который выражается как в необходимости поддержания экологического потенциала лесов, так и в эффективном развитии лесной промышленности, что предполагает проведение согласованной государственной политики по долгосрочному развитию лесного комплекса. В этой связи важное значение приобретают документы стратегического планирования, в которых предусматриваются цели, задачи и мероприятия по достижению запланированных показателей развития лесного комплекса.

Программные документы развития лесного комплекса основываются на системе общих стратегических документов, в которых содержатся общие социально-экономические показатели развития государства, отдельных отраслей и сфер деятельности, общей целью которых является обеспечение национальной безопасности государства и достижение закрепленной Конституцией РФ цели устойчивого развития (ст. 75.1).

В базовом Законе о стратегическом планировании¹ (далее — Закон о стратегическом планировании) определены состав субъектов стратегирования — государственных органов и органов местного самоуправления, их компетенция и взаимодействие с научными и общественными организациями. Важно отметить, что установленные в Законе задачи и меры по их достижению скоординированы с мерами по государственному управлению и бюджетной политикой.

Исследование положений Закона о стратегическом планировании в целях обеспечения экологической безопасности при сформированной парадигме устойчивого развития проведено Ю. Г. Шпаковским и Н. Г. Жаворонковой². При этом под общим понятием «развитие» следует понимать поступательное развитие, эволюцию, направленное закономерное изменение, происходящее в реальном времени³.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

² Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 174—187.

³ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 7. С. 164.



Программные документы на федеральном уровне служат основой для разработки документов планирования на региональном уровне, скоординированная разработка которых позволяет обеспечить реализацию государственной экономической политики. Наряду с базовым Законом, к руководящим документам в рассматриваемой сфере относится Указ Президента РФ⁴, с принятием которого сформировалась система документов стратегического планирования, разрабатываемых и согласованных по целям, показателям, установленным циклам и ресурсам⁵.

На основании общих положений и целей долгосрочного развития разрабатываются стратегии, проекты, программы и планы, содержащие цели, задачи, показатели развития всех компонентов лесного комплекса. При этом разработанные показатели и индикаторы пронизывают все звенья планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях⁶. Координация указанных работ возложена на специально созданную комиссию Правительства РФ⁷.

В сфере ведения лесного хозяйства цели и задачи деятельности государства на период до 2030 г. определяют Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов⁸ (далее — Основы). Согласно ч. 7 Основ подзаконные правовые акты в сфере лесных отношений не могут противоречить Основам.

Лесная политика является фундаментом сохранения лесов и устойчивого лесопользования в будущем. В науке она определяется как совокупность официально одобренных положений об охране и рациональном использовании лесных богатств⁹. Лесная политика представляет собой базисные положения, которые служат основой для разработки положений законодательства в сфере использования и охраны лесов, составления лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов, а также стратегирования в сфере развития лесного комплекса. В Основах закреплены основополагающие начала государственной лесной политики, определен механизм воплощения государственной лесной

⁴ См.: Указ Президента РФ от 08.11.2021. № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

⁵ К таким документам относятся также Указ Президента РФ от 07.05. 2024. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584).

⁶ См.: Мартынюк А. А., Рафаилов М. К. Об актуализации системы документов стратегического планирования в лесном комплексе // Лесохозяйственная информация. 2017. № 1. С. 10—12.

⁷ Положение о Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды, развития лесного и водохозяйственных комплексов // СЗ РФ. 2024. № 43. Ст. 6411.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5096.

⁹ См.: Быковский В. К. О государственной лесной политике // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47). С. 2249.

политики в практике обеспечения надлежащей охраны лесов Российской Федерации и защиты их от вредных организмов.

Итак, Основы являются фундаментальным документом лесного стратегирования лесного комплекса; с его содержанием должны быть взаимосвязаны все нормативные правовые акты лесного стратегирования в области составления планов использования и охраны лесов, и в первую очередь лесные планы субъектов РФ и лесохозяйственные регламенты лесничеств Российской Федерации.

Политика Российской Федерации по рациональному использованию лесов и их охране направлена на сохранение полезных свойств лесов, увеличение их площади и на наиболее полное удовлетворение потребностей граждан России в продукции лесного хозяйства, а также на обеспечение непрерывного развития лесного сектора Российской Федерации. Важным вопросом является сохранение полезных свойств лесов, поскольку лесные экосистемы представляют собой уникальное нерукотворное явление¹⁰.

В настоящее время основным документом лесного стратегирования с точки зрения развития лесного комплекса необходимо признать Стратегию развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года¹¹, в которой есть общая характеристика лесного комплекса, состоящего из двух разных видов деятельности — лесной промышленности и лесного хозяйства.

Особо важное значение для развития лесного комплекса имеет раздел III, содержащий главные направления развития лесной промышленности и лесного хозяйства. Данная Стратегия предусматривает различные мероприятия по осуществлению устойчивого развития, чтобы обеспечить потребности экономики Российской Федерации в продукции лесной промышленности; по рациональному использованию лесов и их охране; а также перечень мероприятий, которые позволяют радикально ускорить экономический рост в субъектах России.

В соответствии со Стратегией в 2030 г. будет сформировано неистощительное использование лесов, государственное управление в области использования и охраны лесов будет осуществляться на основе концепции устойчивого развития, поскольку будут внедрены наиболее эффективные природоохранные технологии, чтобы обеспечить охрану лесов от неблагоприятных факторов: незаконных рубок, незаконного оборота древесины, лесных пожаров, распространения вредных организмов.

Главное направление развития лесного хозяйства и лесной промышленности состоит в обеспечении экономических и экологических потребностей общества. Для достижения этой цели необходимо обеспечить ведение лесного хозяйства на базе концепции устойчивого развития в области охраны и использования лесных ресурсов.

В 2030 г. будет обеспечено устойчивое управление лесным хозяйством, доходы лесного хозяйства будут превышать затраты на его содержание, в лесном

¹⁰ Быковский В. К. Таксовая ответственность за нарушение лесного законодательства // Lex russica. 2011. Т. 70. № 3. С. 490.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 8 (ч. II). Ст. 1398.



комплексе будут использоваться наилучшие доступные инновационные технологии в России, применяться наилучшие мировые практики охраны лесов от неблагоприятных факторов, также будет поставлен надежный заслон незаконному обороту заготовленной древесины и противоправным рубкам.

Стратегия предусматривает определенные меры в области улучшения качества государственного управления в сфере охраны и использования лесов. Для реализации данной цели будут перераспределены полномочия в области управления состоянием лесов между субъектами РФ и Российской Федерацией на основе принципа сочетания федерализма и централизации государственного управления.

Важной проблемой, препятствующей развитию лесного хозяйства и лесной промышленности, является отсутствие деления лесов по степени интенсивности ведения лесного хозяйства. Для решения этой проблемы планируется разработать критерии классификации лесов на основании критерия экономической эффективности ведения хозяйственной деятельности компаниями лесоперерабатывающей промышленности, а также на основании уровня затрат субъектов использования лесов на охрану лесов с учетом актуальных критериев.

Важное место в системе документов лесного планирования занимают *лесные планы* субъектов РФ, определяющие цели и задачи лесного планирования, мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов, которые расположены в границах лесничеств и лесопарков на территории субъекта РФ, и зоны такого освоения¹².

Необходимость появления лесных планов в системе лесного законодательства обусловлена объективными факторами, к которым необходимо отнести господствующий характер права собственности на землю, исторические особенности ведения лесного хозяйства, а также долгий цикл выращивания древесины. Результаты выращивания древесины могут быть получены не ранее чем через 20 лет после посадки древесины. По этим причинам система лесного планирования (осуществляемая путем принятия документов лесного планирования) возникла ранее принятия Закона о стратегировании и была реализована, в частности, в форме лесных планов, которые являются программой развития лесного хозяйства субъекта РФ¹³.

В настоящее время лесной план субъекта Российской Федерации представляет собой весьма объемный документ. В качестве примера можно привести Лесной план Чеченской Республики на 2019—2028 годы¹⁴. В нем содержится значительное количество информации об актуальном состоянии лесных ресурсов и степени их использования и охраны.

Лесной план любого субъекта РФ содержит большое количество информации о текущем состоянии лесных ресурсов и уровне их использования,

¹² Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ. Ч. 1. Ст. 86 // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹³ Оленина Т. Ю. Правовые аспекты лесного плана субъекта Российской Федерации // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2014. № 7. С. 115.

¹⁴ Указ главы Чеченской Республики от 22.03.2019. № 36 «Об утверждении Лесного плана Чеченской Республики на 2019—2028 годы» // URL: <https://chechnya.gov.ru/wp-content/uploads/2021/08/Lesnoj-plan-CHR-2019-2028.pdf>.

воспроизводства, охраны и защиты. В этом, скорее всего, его главная ценность. Другим положительным моментом является включение в лесной план большого количества природоохранных мероприятий, которые планируются в будущем. Для этого было необходимо провести трудоемкие расчеты. Однако данные расчеты не всегда имеют практическую полезность, поскольку составители лесных планов не могут рассчитать финансовые ограничения, которые, вероятно, возникнут в среднесрочной перспективе. Особенно данный тезис актуален в настоящем времени экономической нестабильности¹⁵. Правоприменительная практика использования лесных планов показывает их несостоятельность главным образом в обеспечении устойчивого развития территорий¹⁶.

В рамках национального проекта «Экология» и Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»¹⁷ реализуется федеральный проект «Сохранение лесов». Данная программа направлена на обеспечение равного баланса вырубki лесов и лесовосстановления к 2024 г. и уменьшения вреда от пожаров в лесах в три раза. В проекте задействовано 85 субъектов РФ. В целях реализации проекта «Сохранение лесов» запланировано увеличить площадь лесовосстановления, купить лесную технику и оборудование, создать резервный фонд лесных семян. В процессе реализации данной программы планируется как развитие лесной промышленности, так и сохранение и восстановление лесов¹⁸.

Эффективным механизмом реализации намеченных в документах стратегического планирования мероприятий является цифровизация лесной отрасли, основные направления которой обозначены Н. Г. Жаворонковой и Ю. Г. Шпаковским¹⁹. Она должна охватывать все элементы лесного комплекса, государственное управление лесами, лесную инфраструктуру и др.

Государством предпринимаются ускоренные меры по переходу на цифровой формат баз данных. На основе апробированного ранее электронного ресурса создана новая государственная информационная система лесного комплекса (ч. 7 ст. 93.1 ЛК РФ), запускаемая с 01.01.2025. В настоящее время в данную информационную базу данных уже загружена информация о границах 1 437 лесничеств (97,8 % всего их количества), 96,7 % данных о лесных кварталах. С 01.01.2025 система должна заработать в полной мере; государственный лесной реестр будет вестись в обновленном формате — электронном. Информация о лесах в будущем

¹⁵ Воронков П. Т., Русова И. Г. Есть ли будущее у лесного плана? // Лесохоз. информ. : Электрон. сетевой журнал. 2016. № 2. С. 16.

¹⁶ Оленина Т. Ю. Указ. соч.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2164.

¹⁸ Сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/np_ecology/federalnyy-proekt-sokhranenie-lesov/ (дата обращения: 16.11.2024). На реализацию федерального проекта «Сохранение лесов» из федерального бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 46 517,4 млн рублей (по состоянию на 22.10.2024).

¹⁹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты цифровизации лесной отрасли // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 77—83.



будет обновляться в режиме онлайн²⁰. Ознакомиться с материалами по лесам (цифровому двойнику леса) (ФГИС ЛК) можно будет на официальном сайте Федерального агентства лесного хозяйства в разделе «Информационные системы»²¹.

Другой аспект цифровизации заключается в следующем. На весь автомобильный парк лесозаготовителей, которые осуществляют перемещение древесины (лесовозы и лесохозяйственную технику), будет установлена система контроля ГЛОНАСС, благодаря которой можно будет оперативно получить информацию о местонахождении транспортного средства и направлении его движения (ч. 1 ст. 96.3 ЛК РФ)²².

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Быковский В. К.* О государственной лесной политике // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 10 (47). — С. 2249—2253.
2. *Быковский В. К.* Таксовая ответственность за нарушение лесного законодательства // Lex russica. — 2011. — Т. 70. — № 3. — С. 484—490.
3. *Воронков П. Т.* Есть ли будущее у лесного плана? // Лесхоз. информ. : Электрон. сетевой журнал. — 2016. — № 2. — С. 11—19.
4. *Жаворонкова Н. Г.* Тенденции и перспективы совершенствования государственной политики в области экологического развития // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 7. — С. 162—173.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты цифровизации лесной отрасли // Право и цифровая экономика. — 2021. — № 4. — С. 77—83.
6. *Мартынюк А. А.* Об актуализации системы документов стратегического планирования в лесном комплексе // Лесохозяйственная информация. — 2017. — № 1. — С. 5—15.
7. *Оленина Т. Ю.* Правовые аспекты лесного плана субъекта Российской Федерации // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. — 2014. — № 7. — С. 114—116.
8. *Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г.* Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — № 7. — С. 174—187.

²⁰ Сайт Федерального агентства лесного хозяйства. URL: <https://rosleshoz.gov.ru/news/2024-08-21/n11120> Дата просмотра сайта 17.11.2024.

²¹ URL: https://rosleshoz.gov.ru/information_systems/fgis_lk_information.

²² Письмо Рослесхоза от 27.09.2024 № ВС-04-54/24038 «О портале по подключению лесной техники к ГАИС «ЭРА-ГЛОНАСС» // СПС «КонсультантПлюс»; приказ Минприроды России от 21.02.2022 № 121 «Об утверждении порядка оснащения транспортных средств, на которых осуществляется транспортировка древесины (в случае ее транспортировки автомобильным транспортом), и техники, используемой при тушении лесных пожаров, техническими средствами контроля, их виды, требования к их использованию и порядок их функционирования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.03.2022.