

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА
ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ*E-mail: lesobsovet@yandex.ru***Резолюция**
заседания Общественного совета
при Федеральном агентстве лесного хозяйства от 15.11.2019
по вопросу «Рекомендации Общественного совета
для межведомственной рабочей группы
по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации»**Основные запросы общества к новой концепции Лесного кодекса РФ**

1. Общественный совет признает необходимость принять новый Лесной кодекс, изменив прежде всего его концепцию с сугубо денежной — ускоренного освоения лесов любой ценой — на комплексную, экологически взвешенную, где леса воспринимаются как базовая составляющая глобальной экосистемы, нарушение которой грозит серьезными изменениями климата, утерей биоразнообразия, лишением общества благоприятной экологической среды и вынужденными многотриллионными инвестициями государства в ликвидацию последствий изменения благоприятной окружающей среды. Новый Лесной кодекс должен быть ориентирован на созидание, стать кодексом развития.

2. Состояние российских лесов, лесного хозяйства и лесопользования в последние годы очень сильно беспокоит российское общество. С учетом этого крайне необходимо, чтобы процесс разработки нового Лесного кодекса воспринимался обществом как профессиональный и справедливый, учитывающий важнейшие общественные интересы, предложения и замечания, выдвинутые общественностью и профессиональным сообществом. Такой процесс может быть только постепенным, многостадийным и включать в себя несколько этапов широкого профессионального и общественного обсуждения. К разработке самого проекта нового Лесного кодекса можно приступить только после того, как в результате такого обсуждения будет достигнут в целом общественный консенсус по основным положениям его новой концепции.

3. Новый Лесной кодекс в части эксплуатационных лесов должен предусматривать переход от традиционной экстенсивной, по своей сути, бесхозяйственной модели лесопользования, основанной на идее освоения лесов как природного месторождения древесины, и лесопользования как отрасли добывающей промышленности к полноценному лесному хозяйству, направленному на выращивание необходимых человеку лесов и лесных продуктов (включая древесину).

При этом одной из главных целей лесного хозяйства должно стать сохранение малонарушенных, нетронутых лесов, которые в наибольшей степени выполняют климаторегулирующие и другие защитные функции, а также максимально возможное сохранение и увеличение защитного и, где необходимо, рекреационного потенциала вторичных лесов.

4. Новый Лесной кодекс должен предусматривать переход от чрезмерной ориентации государственного управления лесами на максимальное получение древесины и доходов от ее реализации к сбалансированному управлению,

основанному на равном значении экономических, социальных и экологических ценностей и функций лесов.

Это, в частности, означает, что должны быть значительно усилены требования законодательства, направленные на обеспечение устойчивого развития сельских территорий (в первую очередь за счет ускоренного развития лесного хозяйства и разных форм лесовыращивания), на долгосрочное сохранение биоразнообразия и климаторегулирующих функций лесов (в первую очередь за счет сохранения максимально возможной доли диких лесов, сохранивших способность к естественному саморегулированию и бесконечно долгому самоподдержанию).

5. Концептуальные положения нового Лесного кодекса должны в максимально возможной степени способствовать достижению общественного согласия, не провоцировать ненужные социальные конфликты и протесты, способствовать максимально возможному вовлечению всех здоровых сил российского общества в сбережение лесов, устойчивое развитие лесного сектора и сельских территорий.

Основные, наиболее перспективные зоны развития в российском лесном хозяйстве

Новый Лесной кодекс РФ должен ориентироваться на развитие лесного хозяйства. Поскольку ресурсы для этого развития, очевидно, будут ограниченными, их необходимо направлять в первую очередь туда, где они смогут принести максимальную отдачу с точки зрения формирования условий для будущего социально-экономического развития и (или) повышения качества окружающей среды. Наиболее перспективными зонами развития в российском лесном хозяйстве представляются:

1. Обеспечение качественного ухода за молодыми лесами в населенных и транспортно освоенных районах страны с благоприятным для роста деревьев климатом с целью формирования хозяйственно ценных молодняков оптимального состава и густоты (такой, чтобы каждому оставленному дереву хватало пространства для развития вплоть до начала периода коммерческих рубок ухода). Для этого требуется переориентация всей системы правового регулирования воспроизводства лесов с регулирования начальных стадий и процессов на регулирование результатов (конкретных пороговых характеристик молодых насаждений по породному составу, количеству стволов на единице площади), достигаемых к концу периода ухода за молодняками к 15–20 годам.

2. Вовлечение неиспользуемых и непригодных для возвращения в сельскохозяйственный оборот заброшенных сельскохозяйственных земель в интенсивное лесовыращивание (создание лесных плантаций, лесное фермерство, агролесовод-



ство, защитное лесоразведение). Для этого требуется установление ясного правового статуса лесов на землях сельскохозяйственного назначения, который позволил бы собственникам этих земель, в том числе физическим и юридическим лицам, заниматься лесоводством, не опасаясь штрафов, санкций и изъятия земель. Фактически требуется исполнить пункт 16 поручения Президента РФ от 1 сентября 2013 года № Пр-2039, срок исполнения которого истек 1 января 2014 года.

3. Развитие вокруг крупнейших городских агломераций России — с учетом перспектив их роста на ближайшие десятилетия — и в целом в наиболее густонаселенных районах страны эффективного лесного и лесопаркового хозяйства, способного поддерживать леса в наиболее благоприятном для людей состоянии. Для этого требуется установление правового режима зеленых и лесопарковых зон (и равных им по целевому назначению лесов), а также особо защитных участков леса вокруг сельских населенных пунктов и садовых товариществ, предусматривающих возможность выборочных, постепенных и мелколесосечных сплошных рубок с обязательным лесовосстановлением и последующим лесовыращиванием без возможности концентрации этих рубок за короткие промежутки времени на ограниченных участках. Кроме того, необходимы жесткие меры по защите земель лесного фонда от перевода в другие категории или виды использования земель.

4. Развитие системы климаторегулирующих лесов (как новой категории), не требующих специальных мер по их искусственному поддержанию, в первую очередь малонарушенных лесных территорий, сохранивших способность к естественной саморегуляции в течение неограниченного времени. Для этого требуется исключение максимально возможной части сохранившихся до настоящего времени неосвоенных территорий дикой природы (малонарушенных лесных территорий и аналогичных территорий в лесотундровой зоне) из дальнейшего промышленного освоения для заготовки древесины и иных природных ресурсов. При выделении этих лесов должны учитываться нужды социально-экономического развития уже существующих лесных деревень, поселков и лесных предприятий, но не должно быть запланировано создание новых.

5. Обеспечение пожарной безопасности лесов России, в том числе для предотвращения случаев опасного для жизни и здоровья людей задымления обширных территорий и для увеличения климаторегулирующей роли лесов. Для этого необходимо сокращение доли фактически неохранных от огня лесов (в настоящее время так называемых зон контроля лесных пожаров) до минимально возможной, обусловленной почти полной недоступностью части российских лесов для тушения, а также существенное изменение системы финансирования охраны лесов от пожаров. Кроме того, ключевым элементом охраны лесов и вообще природных территорий от пожаров должно стать противопожарное просвещение населения, в первую очередь детей.

Собственность на леса

Регулирование вопроса о собственности на леса имеет ключевое значение для позитивного или негативного восприятия нового Лесного кодекса российским обществом. Попытка приватизации лесов на землях лесного фонда неизбежно приведет к восприятию нового кодекса как закона, направленного на расхищение государственной, принадлежащей всем российским гражданам, собственности и в результате к жесткому отторжению этого кодекса в целом большей частью общества.

Принятие нового Лесного кодекса не должно вести к потере лесов, находящихся в государственной собствен-

ности, но при этом должно обеспечивать выполнение конституционной нормы о многообразии форм собственности на землю и другие природные ресурсы и способствовать эффективному формированию конкурентной среды в сфере лесного хозяйства. Это должно обеспечиваться за счет:

а) сохранения государственной собственности на леса на землях лесного фонда, а также на землях обороны и безопасности и землях особо охраняемых природных территорий;

б) создания правовых условий для развития эффективного лесного хозяйства, включая плантационное лесовыращивание, лесное фермерство, агролесоводство, на землях иных категорий, находящихся в собственности физических и юридических лиц, в том числе на выбывших из использования землях сельскохозяйственного назначения.

Примечание. Оценочно, на леса, растущие на землях сельскохозяйственного назначения или спорных (сельскохозяйственного назначения или лесного фонда), приходится до трети потенциального прироста всех лесов, пригодных для интенсивного лесного хозяйства. Таким образом, вовлечение этих земель в разнообразные формы интенсивного лесовыращивания позволит эффективно сформировать конкурентную среду в сфере лесовыращивания и создать дополнительные возможности для развития сельских территорий.

Приведение лесов в известность

В настоящее время в Российской Федерации ни государство, ни общество не располагают достаточно полной, актуальной и достоверной информацией о лесах, необходимой для принятия эффективных управленческих решений и оценки их последствий. Средний по стране возраст лесоустройства (главного традиционного источника детальной хозяйственной информации о лесах) составляет около 24–25 лет, материалы лесоустройства с неистекшим сроком действия есть примерно на 1/5 земель лесного фонда. Попытка создания альтернативной системы получения информации о лесах — государственной инвентаризации лесов — пока не привела к успеху: опубликованные материалы в основном не соответствуют целям ГИЛ, определенным статьей 90 Лесного кодекса РФ, и при этом в ряде случаев содержат очевидные крупные ошибки. Государственный лесной реестр основывается на материалах лесоустройства (в том числе и принципиально устаревших), но даже такие его данные за все время действия Лесного кодекса РФ 2006 года удалось опубликовать всего один раз — по состоянию на 1 января 2014 года. По лесам, не имеющим официального статуса (в первую очередь на землях сельскохозяйственного назначения и запаса), сколько-нибудь детальной информации нет вообще.

В связи с этим одной из задач нового Лесного кодекса должно стать приведение лесов Российской Федерации в известность. Поскольку с помощью традиционного лесоустройства за наиболее вероятный срок действия нового кодекса (полтора-два десятилетия) сделать это будет невозможно, необходимо выделение двух уровней лесочетных работ:

- государственной инвентаризации лесов — получения обобщенных статистически достоверных характеристик лесов по крупным площадям (Российской Федерации в целом, субъектам Российской Федерации, лесничествам, крупным участкам аренды), достаточных для принятия управленческих решений государственного уровня;
- лесоустройства — детальной инвентаризации лесов (таксации) для целей хозяйственного планирования, назначения лесохозяйственных мероприятий, оценки их качества и последствий.

Государственная инвентаризация лесов должна обеспечиваться уполномоченным федеральным органом испол-



нительной власти, лесоустройство — уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и лицами, использующими леса. Все результаты государственной инвентаризации лесов и лесоустройства, за исключением материалов, составляющих государственную или коммерческую тайну, должны находиться в открытом информационном поле и быть доступными для использования любыми заинтересованными лицами.

Централизация лесоправления

Лесное хозяйство в силу длительного (от 50 до 100 лет и более) восстановления ресурса устроено таким образом, что ему крайне необходимо стратегическое планирование на три-четыре поколения вперед. Таким планированием может заниматься только государство и только на федеральном уровне. Таким образом, федеральному центру — собственнику лесов — необходимо вернуть контроль лесоправления и ответственность за него, а также переданные субъектам РФ полномочия, т. е. вернуться к единой федеральной вертикали управления лесным хозяйством. Децентрализация еще ни разу в истории страны не привела к экономическому росту. Возврат полномочий в федеральный центр значительно повысит эффективность координации лесохозяйственной деятельности со стороны федеральных органов исполнительной власти, восстановит единые подходы в управлении лесами, тем самым повысит качество лесоправления и позволит решать задачи по обеспечению национальной безопасности в области сохранения комфортной окружающей среды и устойчивости климата.

Подготовка кадров для лесного хозяйства

Одной из важнейших современных проблем российского лесного сектора является катастрофическая и постоянно возрастающая нехватка квалифицированных лесных кадров. Поскольку эффективная подготовка кадров для лесной отрасли начинается с профориентации школьников (школьные лесничества, кружки), включает в себя высшее и среднее специальное образование, а также довольно продолжительный период накопления выпускниками практического опыта лесной работы, фактический период подготовки и становления квалифицированного специалиста может занимать 10–15 лет. Это значит, что в течение наиболее вероятного срока действия нового Лесного кодекса РФ кадровый голод будет оставаться одной из важнейших проблем российского лесного сектора, причем при инерционном развитии ситуации он будет только усиливаться.

Для решения этой проблемы в новом Лесном кодексе необходимо установить четкие правовые основы для развития практического лесного образования (работы учебно-опытных лесничеств и лесхозов-техникумов), профессиональной ориентации школьников (работы школьных лесничеств и равноценных им детских образовательных объединений), а также для лесного опытного дела (опытных лесхозов, модельных лесов, объектов для демонстрации лучшей практики проведения лесохозяйственных мероприятий и их результатов). Кроме того, необходимо предусмотреть возможности для проведения экспериментов и учебно-опытных работ силами непосредственно специализированных лесохозяйственных учреждений и организаций-лесоиспользователей.

Примечание. Необходимо также незамедлительно обратить внимание на разрушительные для лесного образования процессы. В частности, в настоящее время Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет имени С. М. Кирова пытаются ликвидировать путем присоединения к другому (непрофильному) вузу, инициатором чего

выступил ректор университета. В случае, если эта попытка окажется удачной или если ведущие ученые и преподаватели университета, противящиеся ей, будут вынуждены под давлением администрации покинуть университет, создание на базе СПбГЛТУ национального исследовательского университета леса или научно-образовательного центра лесной отрасли (что предусматривалось поручениями В.В. Путина 2013 года и Д.А. Медведева 2018 года) окажется невозможным. Поскольку СПбГЛТУ является самым крупным и самым старым лесным университетом в России и фактически главным звеном системы подготовки профессиональных кадров для лесной отрасли, его ликвидация или деградация нанесет этой системе невосполнимый ущерб.

Лесничества

Необходимо передать лесничества, участковые лесничества и их полномочия на федеральный уровень, сформировать единую вертикаль централизованного управления лесами и лесным хозяйством.

Необходимо придать лесничим статус госслужащих со всеми вытекающими полномочиями и ответственностью по охране, защите и уходу за лесом, дать им достойное (для региона) вознаграждение, значительно улучшить их материально-техническую оснащенность. Необходимо освободить лесничего и участкового лесничего от множества второстепенных задач, несвязанных непосредственно с его главной функцией — обеспечением качества и эффективности лесного хозяйства на вверенной ему территории. Кроме того, необходимо вернуться к разумной площади лесничеств и участковых лесничеств и исключить сложившуюся во многих регионах порочную практику совмещения лесничими двух-трех ставок (по двум-трем лесничествам или участковым лесничествам соответственно) или совмещения лесничими функций нескольких разных должностных лиц.

Лесничество издавна было стеновым хребтом государственной системы лесоустройства и лесоправления, со времен Петра I занимаясь охраной леса, уходом за ним, качественным лесовосстановлением, а также лесозаготовкой для казенных нужд.

Разделение функционала лесной охраны и надзора

При возврате к единой федеральной вертикали управления лесным хозяйством необходимо законодательно разделить государственный лесной надзор и лесную охрану. Необходимо предусмотреть их четкое функциональное и организационно-правовое разделение в рамках МПР России для обеспечения эффективного, действенного механизма контроля.

Численность лесной охраны должна быть возвращена к обоснованному уровню, при котором лес не будет восприниматься потенциальными нарушителями как беспризорная территория, на которой соблюдать законы и правила необязательно.

Общественный совет оценивает сложность предстоящих шагов, обусловленную глубиной предлагаемых подходов к концепции нового Лесного кодекса РФ. В связи с тем, что предполагаемые новации выходят за рамки компетенций кодекса и требуют изменений и в смежном законодательстве, Резолюция будет представлена в обе палаты Федерального Собрания РФ.

Председатель Общественного совета при Федеральном агентстве лесного хозяйства

В. Е. Морозов