



# ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ и Лесной кодекс

www.fcinfo.ru



Наиболее волнующие общественность вопросы, связанные с представленным в Государственную Думу Российской Федерации проектом Лесного кодекса, комментирует **Александр Беяков**, аудитор Счетной палаты, председатель Комитета Госдумы предыдущего созыва по природным ресурсам и природопользованию

**Корреспондент:** Сохранится ли государственная монополия на лес в России, и скоро ли появятся частные леса?

**А. Беяков:** Считаю, что абсолютной государственной монополии на лес быть не должно. Естественные леса должны остаться государственными, созданные же на выкупленных землях вполне могут быть частными.

Несмотря на то, что в проекте Лесного кодекса впрямую не говорится о частной собственности на лес, при внимательном его прочтении нельзя не заметить слова «собственник». Если мы определили, что все естественные леса находятся в федеральной собственности, то зачем без конца повторять слово «собственник»? Я не против частного владения лесом, но подход должен быть очень гибким. К настоящему времени в России из оборота выбыло 30 млн га пахотных земель. Если посадить на них лес, то через 40 лет при ежегодном приросте 4 м<sup>3</sup>/га можно получить 120 млн м<sup>3</sup> древесины, что составляет официальную величину заготавливаемого сегодня объема. Эти искусственно созданные леса вполне могут быть частными. Другое дело естественные леса — они являются возобновляемым природным ресурсом, который принадлежит всему народу.

Если отдать лес в частные руки, то неизбежно встанет вопрос о передаче и других полезных ресурсов. Лес произрастает не во всех регионах. Например, на севере его нет, но есть нефть и газ. Вполне логично, если регионы потребуют передать в частные руки нефтяные и газовые месторождения. В результате это может привести к разьединению — одни республики будут лесными, другие — нефтяными, но где будет Россия? Вот об этом почему-то никто не думает. Хотя почти все государства ищут то, что может объединить проживающие на одной территории разные национальности. В нашей стране этим являются природные ресурсы. Ведь не мы должны служить ресурсам, а они нам. Это богатство, данное нам природой, мы должны использовать вместе. Однако в проекте об этом ничего не сказано, там довлеют, как ни странно, имущественные отношения.

**Кор.:** Как изменится система органов государственного управления лесами и что станет с лесхозами?

**А. Б.:** Принципиальная ошибка, заложенная в проекте, — это предлагаемая система концептуально иного управления лесами. Прямо скажу, действующая система управления уже несовременна. Все это понимают и знают, как изменить ситуацию. В частности, сегодня хозяйственная деятельность осуществляется органами управления через

лесхозы, которые занимаются рубками ухода и санитарными. При этом по отношению к другим лесопользователям лесхозы являются органами государственного управления. Это неправильно. Во всех развитых странах органы управления занимаются своим делом, а хозяйство ведут соответствующие организации. Они могут быть и частными, и государственными, обе формы собственности в данном случае равноправны, что нормально. Замечательно, если лесопользователь, взявший участок леса в аренду на 25 лет, полностью выполняет работы по уходу за лесом и лесовосстановлению. Государство должно оплачивать арендатору эти услуги. На участках, не переданных в аренду, должны действовать ГУПы.

Опыт европейских стран показывает, что именно соединение государственного управления лесами и хозяйственной деятельности, где есть место и государственным, и частным предприятиям, наиболее эффективно как для леса, так и для всей экономики. В новом законе ничего подобного нет. Разработчики проекта спутали два понятия — управления и хозяйственной деятельности — и разделили управление на собственно управление и надзор. Кстати, в реальности это уже существует, несмотря на то, что новая редакция Кодекса еще не принята. Существуют МПР, Федеральное агентство лесного хозяйства (государственная служба по управлению лесами) и служба надзора. Административная реформа лишила их управленческих полномочий. В настоящее время у надзорной службы нет ни кадров, которые не переданы (сотни тысяч человек!), ни штатного расписания, а у лесхозов есть кадры, но нет прав на охрану. Даже если работники лесхозов зафиксируют факт хищения леса, то суды не примут их иски. Леса России остались беспризорными.

Вообще внутренний контроль является неотъемлемой частью управления. Попробуем представить себе предприятие, где директор не может контролировать подчиненных, поскольку для этого есть специальная служба, с которой заключен контракт. Абсурд? Конечно. Так ведь этот абсурд закреплен в ст. 1 проекта Лесного кодекса: «...недопустимость совмещения функций органов государственной власти по принятию нормативно-правовых актов с функциями по управлению лесами и функциями по контролю и надзору в области использования, охраны и воспроизведения лесов». Какая умная фраза! То, что разрушает всю эффективную систему управления лесами, в проекте написано, но никем не исправлено. Система управления лесами в России существует более 200 лет, и ломать ее не надо.



**Кор.:** Что Вы думаете о распределении полномочий по управлению лесами между центром и регионами?

**А. Б.:** Полагаю, что стратегическое управление следует сосредоточить в Москве. С руководителями же регионов должны быть заключены контракты на выполнение федеральных функций управления лесным хозяйством. При этом руководителям регионов надо поручить создать систему управления, во главе которой стоял бы уполномоченный ими человек. Этим можно убить двух зайцев: и федерализм сохранить, и центр оперативного управления перенести в регионы. Поскольку из Москвы управлять лесами невозможно — у каждого региона свои особенности.

Необходимо отметить еще одну проблему. Требуется изменить систему налогообложения, иначе управление будет неэффективным. Сегодня сколько бы леса ни вырубил, региону и местному самоуправлению достаются в основном только экологические последствия. Правда, в их распоряжении находится часть подоходного налога, но это крохи. Вопрос надо решать. Считаю, что государству следует пересмотреть Бюджетный кодекс и долю от НДС оставлять в регионе.

**Кор.:** Как в проекте выстроены отношения государства и лесопользователя?

**А. Б.:** Очень туманно. Предпринята попытка ухода от административного управления лесами и перехода исключительно к гражданско-правовым отношениям. Но авторы проекта не задумываются над тем, что абсолютных гражданско-правовых отношений нет ни в одной стране. Есть и гражданско-правовые, и административные. Например, как установить гражданско-правовые отношения в вопросах, касающихся ведения лесного хозяйства? Они регламентируются только административными актами, инструкциями (правилами рубок, правилами ведения лесного хозяйства), в которых расписано, что конкретно должен делать лесопользователь в лесу. А вот гражданско-правовые отношения

состоят в заключении между государством и лесопользователем договора, где стороны распределяют свои права и обязанности (ответственность). Государство является собственником лесов. Значит, кто должен строить дороги общего пользования? Государство как собственник. А кто должен строить отводы от этих дорог к делянкам? Арендатор. Вот это и должно быть зафиксировано в договоре.

Предлагаемый проект закона ликвидирует существующую документацию, например план участка. Он всегда составлялся органом управления лесами, пользователю же предоставлялись четкая копия этого плана, планы действий, пользования и рубок, а также обязательства по контролю и отчетности. Согласно проекту вместо этого должна появиться некая декларация. Что это означает? Добровольный документ, который не несет никакой правовой ответственности. По логике авторов проекта, между декларацией и гражданско-правовыми отношениями можно поставить знак равенства. Вот такая подмена понятий!

Действующая же документация с поправками существует до тех пор, пока не появятся новые документы. Причем отмечено, что Правительству их только предстоит разработать.

По моему мнению, и закон, и форма соответствующих вытекающих из него документов (приложений) должны быть разработаны вместе, чтобы утвердить их как единый правовой акт, который никто потом не мог бы переделать. В противном случае, возникает хаос — прежние документы утратили силу, а новых нет. Примеров — множество.

**Кор.:** Как будет происходить перевод лесов из одной группы в другую?

**А. Б.:** Некоторые положения в проекте просто абсурдны. Допущены элементарные ошибки. Так, леса подразделяются на первую, вторую и третью группы. К лесам первой группы относятся защитные, к лесам второй — все леса, не отнесенные к лесам первой и третьей групп. Казалось бы, абсолютно ясно, что леса должны делиться на защитные, промышленные и резервные. Из проекта же следует, что, к примеру, здесь весь лес защитный, тут промышленный, а там резервный. На самом деле ничего подобного нет: на 100 га могут находиться леса всех трех групп (две уж точно будут — защитные и промышленные). Как их разделить? Какими границами? Если указать, какие леса входят в эти группы, то совершенно ясно, как ими управлять. В проекте расписаны положения по управлению защитными и промышленными лесами. Но в отношении резервных возникло некое *доверительное* управление. Что это значит? Что государство беспомощно и разрешает заниматься хозяйственной деятельностью в лесу доверительному управляющему, который ни за что не отвечает? Правда, есть оговорка — в пользу государства. Но мы уже знаем, как лесхозы занимались рубками ухода в пользу государства. Они вырубали самые лучшие леса, потому что Правительство сделало их нищими и подтолкнуло к воровству. Когда же арендатор, за которым числится по документам 1 млн м<sup>3</sup> леса, приходит на свой участок, то леса-то и не находит — он истреблен рубками ухода и санитарными, хотя на карте присутствует. Это результат

© WWF России / Иван ЕГОРЧЕВ



На 100 га могут находиться леса всех трех групп и как их разделить для более эффективного управления, исходя из проекта нового Лесного кодекса, остается непонятным

деятельности государства, совмещавшего функции и управления, и хозяйствования. Данную цепочку можно разорвать, не сочиняя новый закон, а поправив старый.

**Кор.:** Правда ли, что новый Лесной кодекс откроет путь неограниченному строительству объектов недвижимости (коттеджей, дорог и т. д.) в лесах вокруг городов и в водоохраных зонах?

**А. Б.:** Нам не грозит массовое строительство вокруг городов и в водоохраных зонах, потому что Россия — это не Москва. В 70 км от столицы — огромные лесные территории, которые можно и нужно застраивать, но только с умом. Надо разрешить жить в лесу, не вырубая его. Ту часть, которую потребуются вырубать под строительство дома, следует восстановить в другом месте. И пусть люди живут и охраняют лес. И леса будут целы, и людям будет хорошо. Россия — лесная держава, почему мы должны жить на полях? Финны, норвежцы, шведы, американцы — все живут в лесу. Единственная страна, где это запрещено, — Россия. Это неправильно. В играющих исключительную роль лесах вокруг Москвы и Петербурга жилье категорически строить нельзя. Вокруг



крупных городов, выбрасывающих огромное количество загрязняющих веществ, надо беречь каждый гектар леса. А если города маленькие? Почему нельзя? Кстати, проживание в лесу — очень важный фактор воспитания уважения к природе. В законе, к сожалению, о таких нюансах нет ни слова.

**Кор.:** Будут ли ограничены права граждан на пребывание в лесу?

**А. Б.:** В проекте много противоречий. Например: «...пребывание граждан в защитных лесах может быть ограничено в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правовое регулирование в области использования, охраны и воспроизводства лесов». Что это значит? В заповедник, как известно, заходить нельзя. В других случаях как ограничить пребывание? В законе не должно быть формулировки «может быть ограничено»? Надо указать в каких случаях. Если нет четкости, то можно представить, какую свободу это даст нашей бюрократии.

Подобных казусов немало. Частный собственник может взять на себя все виды лесопользования и ограничить пребывание граждан в лесу. В проекте написано, что посещать можно свободно, но есть приписка: до определенного случая. Хотя во всех странах мира леса доступны для граждан при соблюдении правил. Например, в Финляндии 70 % лесов находится в частных руках, но в них можно отдыхать, собирать грибы, ягоды, запрещается только разводить костры, курить.

**Кор.:** Не приведет ли принятие проекта Кодекса к неограниченному владению собственником на всей территории?

**А. Б.:** Проект предоставляет право монополии в лесу. Допустим, есть район, где 80 % промышленных предприятий связано с лесом. А лес принадлежит одному собственнику или арендатору. Кто реальный хозяин района? Вот-вот. Он будет определять состав муниципального собрания, фактически назначать главу администрации, диктовать правила жизни для всех. Это, по сути, лесной латифундист. Проект вообще не затрагивает вопросов антимонопольного регулирования. В действующем Лесном кодексе (1997) записано, что одному собственнику может принадлежать не более 1/3 лесного фонда для существования конкуренции. Государству выгодны многочисленные мелкие скооперированные арендаторы. Если их заменят лесные латифундисты, то остальные будут наемниками, батраками. Какая же это рыночная реформа? Реформа вполне феодальная.

**Кор.:** Смогут ли граждане и общественные организации влиять на осуществление различных проектов в области лесопользования, например на сохранение старовозрастных лесов при лесозаготовках?

**А. Б.:** Общественные организации могут высказывать свое мнение по любым вопросам.

**Кор.:** Каковы перспективы создания новых и сохранение существующих особо охраняемых природных территорий?

**А. Б.:** В России столько особо охраняемых природных территорий, что на их охрану требуется сумма, составляющая 1,5 годового государственного бюджета. Чем мы заняты? Объявляем территории особо охраняемыми, а реально осуществить их охрану не можем. Надо научиться быть культурными и охранять всегда и все.

**Кор.:** Не станут ли экологическим демпингом требования к ведению лесного хозяйства и лесопользованию на территории ООПТ и в защитных лесах?

**А. Б.:** Не станут.

**Кор.:** Кто он, эффективный собственник, и кто из лесопользователей реально сможет играть по новым правилам получения лесных участков в аренду?

**А. Б.:** Эффективный собственник — это тот, кто работает хорошо и по правилам. Он уже появился. А вот олигарх, пришедший в лес, эффективным собственником вряд ли будет.

**Кор.:** Кто должен заботиться о воспроизводстве лесов — государство, собственник или лесопользователь?

**А. Б.:** Весь российский народ должен это делать.

www.amclan.ru



В проекте Лесного кодекса нет четкой формулировки, в каких случаях может быть ограничено пребывание граждан в защитных лесах. Можно представить, какую свободу это даст нашей бюрократии

**Кор.:** Что будет после отмены лесорубочных билетов?

**А. Б.:** Лесная декларация.

**Кор.:** Как сможет получить дрова сельский житель?

**А. Б.:** В проекте отмечено, что дрова можно получить без декларации. Однако это положение не определяет дух закона. Кстати, в действующем Кодексе написано, что проблемы дров не существует.

**Кор.:** Когда и от кого следует ожидать инвестиций в лес?

**А. Б.:** Инвестиции будут тогда, когда появятся четкие правила игры — экономической и политической. Инвестировать должно и само государство. Лес — очень выгодный бизнес. Государство вначале может вложить средства в строительство объектов, а потом продать их. Например, построило государство ЦБК за миллиард долларов, акционировало его и выставило на продажу. Стоимость ЦБК при этом увеличится в 4–5 раз. Эффективно? Да. Деньги вернулись в бюджет, налоги поступают, можно строить новый объект. Почему государство от этого отказывается? Все потому, что люди, занятые экономическим управлением, не умеют управлять.

**Кор.:** Кто будет охранять лес от незаконных рубок?

**А. Б.:** В настоящее время охранять некому. А должны этим заниматься органы, управляющие лесами, и арендаторы.

**Кор.:** Почему проект Лесного кодекса не прошел государственную экологическую экспертизу?

**А. Б.:** Экспертиза обязана быть. Без нее нельзя.

