



О совершенствовании российского лесного и смежного законодательства для дальнейшего развития добровольной лесной сертификации по схеме FSC

П. Комольцев, О. Конюшатов, канд. с.-х. наук,
П. Трушевский, ООО «Лесная сертификация»

В статье предпринята еще одна попытка проанализировать состояние национального лесного и смежного законодательства и соотнести его с проблемами развития добровольной лесной сертификации по схеме Лесного попечительского совета (FSC), выявлены наиболее важные расхождения и предложены оригинальные направления по совершенствованию и того, и другого.

Тему статьи характеризует ее высокая актуальность: за годы применения Российского национального стандарта добровольной лесной сертификации по схеме FSC (далее — Национальный стандарт) у сертифицируемых и аудиторских компаний накопилось множество проблем с выполнением его требований. Органы по сертификации выставляют повторяющиеся несоответствия деятельности предприятий требованиям стандарта, что в итоге приводит к приостановке или отзыву сертификатов. Данная ситуация создает предпосылки для усиления недоверия заинтересованных сторон к сертификационной схеме. Наиболее яркий пример — выход Гринпис России из состава членов FSC России.

Кроме того, именно сейчас, когда разрабатывается новая версия Национального стандарта и дорабатывается комплекс подзаконных актов в развитие принятых в 2013–2015 годах федеральных законов, данную работу можно использовать в качестве предложений по совершенствованию проектов вышеуказанных норм.

Одновременно с накоплением проблем в сертификации лесопользования наблюдается устойчивая положительная динамика сертификации цепочек поставок. Данная ситуация создает все более остро ощущающийся дефицит FSC-сертифицированной древесины в России. Если крупные предприя-



тия уже практически полностью сертифицировали арендуемые ими леса, то средние и мелкие лесопользователи сертифицироваться не спешат. Одна из основных причин, по нашему мнению, связана со сложностью и противоречивостью требований сертификации. При этом потенциал развития сертификации лесопользования в России значителен именно в сегменте малого и среднего бизнеса, где объем ежегодной заготовки древесины не превышает 50 тыс. м³: из более 13 тыс. договоров, заключенных с целью заготовки, сейчас сертифицировано менее 5–6 %!

В России в сертификацию лесопользования вовлечено менее 6 % из более чем 13 тыс. договоров, заключенных с целью заготовки древесины!

Поэтому успехи сертификационной схемы FSC предлагаем оценивать не по соотношению площади лесных участков, переданных в аренду для заготовки древесины, и площади FSC-сертифицированных лесов (примерно 1:4), поскольку сейчас древесина из таких лесов идет на нужды этих же предприятий, т. е. на внутренний рынок круглых лесоматериалов FSC-сертифицированная древесина практически не попадает и новые цепочки поставок остаются без сертифицированного древесного сырья, а по соотношению количества сертифицированных и общего количества договоров аренды, заключенных с целью заготовки древесины.

Мы проанализировали требования отечественного лесного и смежного законодательства и соотнесли их с требова-



ниями Национального стандарта, в некоторых случаях сознательно отказались от рассмотрения имеющихся работ по определению разногласий и предложили нестандартные пути решения проблем, накопившихся за годы применения стандарта.

Лесным кодексом Российской Федерации к лесному законодательству отнесены сам Кодекс, другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации. Этим документом также определено, что лесные отношения регулируются указами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, в целях объективного представления ситуации нами проанализировано не только лесное и смежное законодательство, но и другие нормативные правовые акты (постановления, распоряжения, приказы и пр.), которые тем или иным образом регулируют отношения, связанные с применением международного стандарта «Принципы и критерии FSC для управления лесами».

Лесным кодексом установлено, что лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты в числе прочего основываются на таких принципах, как устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала, обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

Видение FSC заключается в том, что при управлении лесами должны соблюдаться социальные, экологические и экономические права и потребности настоящего поколения без ущерба для указанных прав будущих поколений.

Следовательно, учитывая единообразие целей и задач лесного законодательства и Национального стандарта, можно утверждать, что разногласия между ними могут быть устранены в обоюдных целях. Положений, содержащихся в стандарте, выполнение которых неминуемо приведет к прямому нарушению российского законодательства, по результатам данной работы не выявлено.

Тем не менее на практике лесопользователи, чья коммерческая составляющая в значительной степени зависит от наличия сертификата FSC, зачастую вынуждены отступать от норм российского законодательства с целью получения и сохранения сертификата. В таких случаях лесопользователям приходится находить нестандартные пути решения досудебного урегулирования конфликтов, вызванных указанными причинами, что, в свою очередь, порождает коррупцию, стимулирует теневую экономику и снижает экономическую привлекательность лесного сектора экономики.

Обзор национального лесного и смежного законодательства в области управления лесами

Государственное управление лесами — это основанная на лесном законодательстве исполнительная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по организации использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесного хозяйства). Такая двухуровневая система лесного законодательства, предусматривающая включение в него как федеральной компоненты, так и регионального лесного законодательства, обусловлена установленным Конституцией Российской Федерации распределением полномочий по регулированию лесных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

На федеральном уровне основными нормативными правовыми актами в области лесного законодательства являются Конституция Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Вопросы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, регулируются Лесным кодексом Российской Федерации и Водным кодексом Российской Федерации. Отдельные вопросы использования лесов регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации. Ответственность за нарушения норм и правил лесного законодательства регламентирована в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, действующее лесное и смежное законодательство представляет собой сложнейшую конструкцию взаимосвязанных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Сложность правового регулирования лесных отношений обусловлена многообразием экологических и хозяйственных функций лесов, лесных ресурсов, оборотом товарной продукции лесного хозяйства. Лес, с одной стороны, является возобновляемым природным ресурсом, который используется в лесной промышленности и удовлетворяет экономические потребности общества, с другой — выполняет важнейшие средообразующие и средозащитные функции как ключевой компонент окружающей среды. В силу этого в положениях Лесного кодекса понятие о лесе определено одновременно через экологическую систему и природный ресурс.

Лесной кодекс пытается встроиться в рыночный механизм (когда основные регуляторы рынка — спрос и предложение), решая сложнейшие проблемы, накопившиеся в лесном хозяйстве. Ряд его новелл и положений способствовали появлению новых лесных и земельных отношений. Тем не менее в настоящее время лесные отношения в России плохо приспособлены к рыночной экономике, непрозрачны для общества, не учитывают многих факторов, влияющих на эффективное и устойчивое управление лесами. Введение в действие нового лесного законодательства совпало со вступлением России в ВТО, развитием тенденций мирового экономического кризиса и климатических изменений, что обусловило снижение эффективности внедряемой модели управления лесами.

С момента вступления в силу Лесного кодекса прошло длительное время, в течение которого Правительством Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральным агентством лесного хозяйства были разработаны и приняты основные нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений Кодекса, накоплен определенный опыт применения установленных им норм, а также иных нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения. Однако нельзя утверждать, что действующее лесное законодательство, регламентирующее порядок рационального использования и охраны лесов, в настоящее время полностью урегулировано нормами права.

С точки зрения цели и задач развития добровольной лесной сертификации наиболее актуальными направлениями совершенствования законодательства в области управления лесами на федеральном уровне представляются следующие:



1) формирование понятийного аппарата в Лесном кодексе и дальнейшая гармонизация лесного законодательства с земельным;

2) совершенствование правового регулирования обеспечения многоцелевого использования лесов;

3) реализация базового лесоводственного принципа непрерывного и неистощительного пользования лесом;

4) уточнение перечня видов защитных лесов и особо защитных участков, а также установление порядка отнесения к различным категориям защитных лесов;

5) оптимизация режимов использования лесов, охраны, защиты и воспроизводства отдельных категорий защитных лесов;

6) повышение правового статуса лесов как особого объекта, тесно связанного с землей и определяющего режим использования земель, на которых они произрастают;

7) комплексное урегулирование вопросов использования лесов в целях сохранения объектов биологического разнообразия, редких и исчезающих видов растений и животных.

Лесной кодекс и Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» предусмотрели перераспределение полномочий в области лесных отношений между Российской Федерацией (федеральным центром), ее субъектами и муниципальными образованиями, а также коренным образом изменили структуру управления лесами, упразднили лесхозы и государственную лесную охрану.

Лесное законодательство предусматривает децентрализацию управления лесами и делегирование значительной части полномочий в области лесных отношений субъектам Российской Федерации, при этом леса остаются в федеральной собственности. Вместе с тем субъекты Российской Федерации получили право формировать свою региональную лесную политику, предоставлять в пользование лесные участки, организовывать большую часть работ по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов.

На уровне субъектов Российской Федерации лесные отношения регулируются законодательством субъектов Российской Федерации и подзаконными нормативными правовыми актами. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере лесных отношений закреплены в статье 82 Лесного кодекса. Анализ регионального законодательства показал, что чаще всего законодательство субъекта Российской Федерации не систематизировано.

В отдельных субъектах Российской Федерации предприняты попытки комплексной систематизации лесного законодательства. Там разработаны и реализуются региональные программы развития лесного хозяйства с привлечением средств региональных бюджетов и лиц, использующих леса.

Как показал анализ законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам управления лесами и его изменений, возможности для повышения эффективности управления лесами путем нормативного правового регулирования на уровне субъекта Российской Федерации весьма ограничены. Принятие базовых документов лесного хозяйства относится к полномочиям федеральных органов власти. Большинство региональных нормативных правовых актов принято формально в целях исполнения соответствующих положений Лесного кодекса и не содержит каких-либо новелл и положений, способных реально повлиять на управление лесами.

Несмотря на ограниченные возможности регулирования в лесном законодательстве субъектов Российской Федерации, развитию добровольной лесной сертификации будет способствовать принятие и утверждение в лесохозяйственных регламентах лесничеств, предусмотренных Правилами заготовки древесины, региональных перечней объектов био-

логического разнообразия, подлежащих сохранению, а также активная работа региональных органов власти по формированию предложений о выделении защитных лесов и особо защитных участков.

Обзор законодательных инициатив, потенциально влияющих на процесс сертификации лесопользования

Законодательные инициативы в области лесных отношений в 2013–2015 годах подготавливаются в основном во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося в Улан-Удэ 11 апреля 2013 года.

Большое значение для развития лесной сертификации в нашей стране имеют принятые после широкого общественного и экспертного обсуждения Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Они предусматривают реализацию комплекса законодательных, организационно-технических и финансово-экономических механизмов, направленных на сохранение и приумножение лесов, максимальное удовлетворение потребностей российских граждан в качественных продуктах и полезных свойствах леса, а также создание условий, обеспечивающих устойчивое и динамичное развитие лесного сектора экономики.

Ключевое значение для развития лесной сертификации имеют Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года.

Согласно Основам достижение целей государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов обеспечивается, в том числе, путем интенсификации использования и воспроизводства лесов в рамках внедрения модели интенсивного лесного хозяйства (интенсивная модель).

В числе прочего в Основых продекларировано, что при решении задач сохранения экологического потенциала лесов предусматривается формирование национального лесного наследия Российской Федерации, т. е. фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению. Развитие данной новеллы лесного законодательства путем подготовки соответствующих нормативных правовых актов может содействовать решению проблемы с сохранившимися ценными девственными лесами, а в терминологии Национального стандарта — с малонарушенными лесными территориями (МЛТ).

Внедрение интенсивной модели будет связано с более активным вовлечением в промышленный оборот вторичных лесов, расположенных вблизи путей транспорта в зоне действия крупных лесопромышленных предприятий, а также с применением технологий ускоренного воспроизводства, что обеспечит снижение негативного антропогенного воздействия на девственные леса. Таким образом, внедрение модели интенсивного лесного хозяйства будет способствовать созданию условий для устранения комплекса проблем развития сертификации в Российской Федерации, вызванных необходимостью выделения МЛТ и пересчета объема использования лесов на арендованных лесных участках. В этом контексте необходимо также отметить «легализованное» Основами национальное лесное наследие, которое могло бы содействовать сохранению МЛТ и защитных лесов.



На региональном уровне влияние на сертификацию окажут разработка и внедрение в рамках интенсификации лесного хозяйства системы лесного планирования, реализующей экономическое обоснование как отдельных мероприятий, так и цикла лесовыращивания с учетом неистощительности пользования. Такой подход позволит рассматривать затраты на лесное хозяйство как инвестиции с прогнозируемым эффектом. Соответствующие положения должны быть закреплены в лесных планах субъектов Российской Федерации и в лесохозяйственных регламентах лесничеств.

Неотъемлемыми составляющими реализации модели интенсивного использования и воспроизводства лесов являются сбор и анализ информации о насаждениях, рыночная оценка ресурсов и прогнозирование рыночного потенциала различных сортиментов. Это становится возможным с принятием и реализацией положений Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым введена в действие единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (ЕГАИС), позволяющая отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России. Предполагается, что закон позволит решить проблему правового обеспечения противодействия нелегальным рубкам, значительно сократит, а со временем ликвидирует «серые» схемы реализации лесоматериалов и упорядочит рынок лесной продукции. Для усиления общественного контроля данные о сделках с древесиной из ЕГАИС будут доступны в Интернете.

Потенциал значительного воздействия на процессы лесной сертификации содержит создание правовой базы для внесения изменений в договоры аренды лесных участков в результате принятия Федерального закона от 21 июля 2014 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в статьи 74 и 81 Лесного Кодекса Российской Федерации». Им определены случаи внесения изменений в договоры аренды лесных участков, заключенные по результатам аукционов, что позволяет изменять такие договоры при изменении состояния лесных насаждений, повышает актуальность регулярного лесоустройства, в рамках которого можно выделять объекты биологического разнообразия, выявлять и определять особый режим по МЛТ.

По мнению опрошенных экспертов, наибольшие трудности вызывают следующие критерии Российского национального стандарта добровольной лесной сертификации по схеме FSC:

- критерий 1.2 — должны производиться все виды сборов, отчислений, налогов и другие платежи, предусмотренные действующим законодательством;
- критерий 1.4 — противоречия между местными законодательством, нормативными документами и принципами и критериями FSC следует рассматривать в каждом конкретном случае с точки зрения достижения целей сертификации и при участии сертифицирующей организации и всех заинтересованных или затронутых сторон;
- критерий 1.5 — лесохозяйственные участки следует защищать от незаконных рубок, заселения и других неразрешенных видов деятельности;
- критерий 2.1 — должны быть четко определены долговременные права пользования лесными ресурсами на определенной территории (например, право собственности на землю, обычное право либо право аренды);
- критерий 3.2 — лесохозяйственная деятельность не должна прямо или косвенно создавать угрозу существованию

Примеры региональной судебной практики (практики правоприменения) в Российской Федерации, имеющей отношение к процессам сертификации лесопользования по системе FSC

По результатам подробного анализа базы «Консультант+», баз судебных решений различных регионов, а также других Интернет-ресурсов, можно сделать следующий вывод: сертификация по схеме FSC упоминается в судебных решениях, но не как объект спора, а как один из дополнительных признаков по отношению к древесине, являющейся объектом спора. В большинстве случаев речь идет об имущественных спорах, предметом которых является FSC-сертифицированная древесина. Какой-либо судебной практики относительно правомерности выдачи сертификата, оспаривания приостановки или отзыва сертификатов, применения товарных знаков FSC и т. д. не выявлено.

Таким образом, примеров судебной практики в отношении споров, вызванных противоречиями между требованиями законодательства и Национального стандарта, обнаружить не удалось. Одной из причин этого, на наш взгляд, является наличие эффективно функционирующей многоступенчатой схемы разрешения споров в системе FSC.

Определение критериев Национального стандарта, по которым фиксируется наибольшее количество проблем, вызванных, в частности, разногласиями с лесным и смежным законодательством

Для определения областей (критериев) Национального стандарта, которые вызывают у участников сертификационного процесса наибольшие затруднения, был проведен опрос экспертов, имеющих большой опыт проведения аудитов, а также представителей сертифицированных предприятий. В опросе было предложено принять участие 53 экспертам, анкеты с ответами поступили только от 18. Тем не менее с учетом замкнутости информационных потоков в лесном секторе считаем данную выборку репрезентативной. В ходе опроса участникам предлагалось отметить наиболее сложные для исполнения критерии стандарта, а также при необходимости дать свои комментарии.

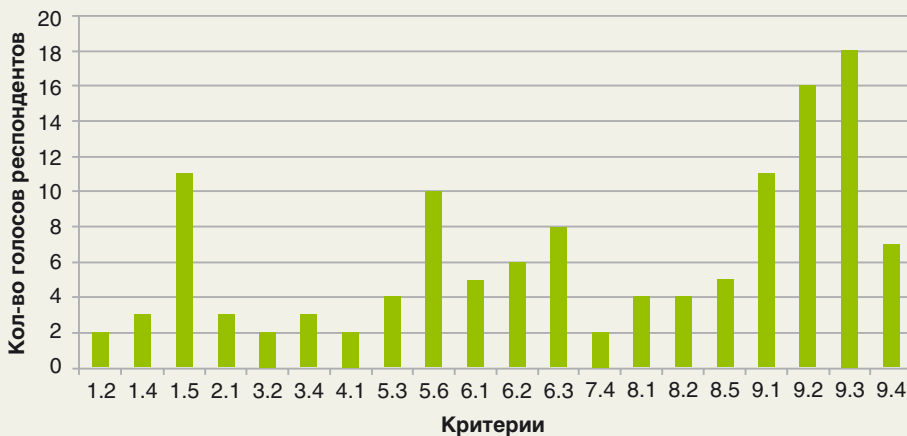
ресурсов или истощать их, а также угрожать правам коренных народов на владение ресурсами или ограничивать их;

- критерий 3.4 — коренные народы должны получать компенсацию за использование их традиционных знаний в отношении лесных видов и систем ведения хозяйства при лесохозяйственных мероприятиях. Эта компенсация должна быть официально согласована с коренными народами при их свободном и осознанном участии до начала лесохозяйственной деятельности;
- критерий 4.1 — местному населению, живущему в пределах или вблизи территорий, на которых ведется лесохозяйственная деятельность, должна быть предоставлена возможность обучения, получения работы и других услуг;
- критерий 5.3 — ведение лесного хозяйства должно способствовать уменьшению отходов во время лесозаготовок и переработке на месте и не должно наносить ущерб другим видам лесных ресурсов;
- критерий 5.6 — объемы заготовок лесной продукции не должны превышать уровня, обеспечивающего неистощительное лесопользование;



- критерий 6.1 — должна проводиться оценка воздействия на окружающую среду с учетом масштаба и интенсивности лесохозяйственных мероприятий, а также уникальности ресурсов, вовлеченных в хозяйственную деятельность. Такая оценка должна быть встроена в систему ведения лесного хозяйства и учитывать ситуацию на ландшафтном уровне, а также воздействие машин и другого оборудования на локальном уровне. Оценка воздействия на окружающую среду должна проводиться до начала любых природоразрушающих хозяйственных мероприятий;
- критерий 6.2 — должна быть создана система защиты редких и находящихся под угрозой исчезновения видов и мест их обитания (например, мест гнездования и кормления). В зависимости от масштаба и интенсивности ведения лесного хозяйства, а также уникальности ресурсов, вовлекаемых в сферу хозяйствования, должны создаваться заповедные зоны и участки с ограничениями в использовании. Охота, рыболовство, ловля животных и собирательство должны находиться под контролем;
- критерий 6.3 — экологические функции и ценности леса должны поддерживаться в первоначальном виде, улучшаться или восстанавливаться;
- критерий 7.4 — уважая конфиденциальность информации, субъект лесного хозяйства должен доводить до сведения общественности основные элементы плана управления;
- критерий 8.1 — периодичность и характер мониторинга должны зависеть от масштаба и интенсивности лесохозяйственных мероприятий, а также от относительной сложности и уязвимости окружающей среды. Процедура мониторинга должна быть обоснованной и воспроизводимой во времени для получения сравнимых результатов и оценки изменений;

- критерий 8.2 — лесохозяйственные мероприятия должны предусматривать научные исследования и сбор информации, необходимой для мониторинга;
- критерий 8.5 — уважая конфиденциальность информации, хозяйствующий субъект обязан сделать общедоступным резюме результатов мониторинга указанных показателей;
- критерий 9.1 — исследования на предмет наличия признаков лесов, имеющих высокую природоохранную ценность, должны проводиться в соответствии с масштабом и интенсивностью ведения лесного хозяйства;
- критерий 9.2 — в рамках консультативной части сертификации особое внимание должно уделяться природоохранным ценностям и выявлению способов их сохранения;
- критерий 9.3 — план управления должен включать и применять такие приемы, которые будут способствовать сохранению или усилению характеристик лесов высокой природоохранной ценности. Эти мероприятия должны планироваться с особой осторожностью, тщательно учитывать возможные негативные последствия и специально включаться в краткое общедоступное изложение плана управления;
- критерий 9.4 — эффективность мер по сохранению и усилению характеристик лесов высокой природоохранной ценности должна оцениваться на основании ежегодного мониторинга.



Результаты опроса экспертов

Лидером рейтинга стал критерий 9.3 (см. рисунок): практически каждый участник опроса, предоставивший анкету, отметил его как критический при прохождении сертификации или при оценке предприятий. К самым сложным отнесены также критерии 1.5, 6.1 и 9.2: за них высказались около 80 % опрошенных респондентов. За критерии 5.6, 6.2 и 9.1 отдали свои голоса около 60 % участников. Менее половины респондентов отметили критерии 3.2, 6.3 и 9.4. Кроме того, некоторыми участниками выделены критерии 1.2, 1.4, 2.1, 3.4, 4.1, 5.3, 7.4, 8.1, 8.2 и 8.5. Таким образом, 20 критериев из 56 в той или иной степени считаются респондентами проблемными.

Рекомендации по совершенствованию законодательства и Национального стандарта для обеспечения их более полного соответствия

1. Леса высокой природоохранной ценности

Обоснование. Как показывает практика, работа по выявлению и сохранению ЛВПЦ, предусмотренных Нацио-

нальным стандартом, в большей степени затруднена использованием отличной от действующего законодательства терминологии и характеристик тех или иных типов ЛВПЦ. Сложившаяся в течение десятилетий классическая школа лесоводства определила основные термины — защитные леса и особо защитные участки леса (ОЗУ).

Предложения. Принимая во внимание, что данная терминология используется во всем федеральном и региональном законодательстве, научном и профессиональном сообществе, целесообразно адаптировать предусмотренные Национальным

стандартом ЛВПЦ к действующей системе классификации лесов. В лесном законодательстве используется достаточно широкий перечень защитных лесов и ОЗУ для отражения назначения ЛВПЦ. Сами ЛВПЦ, их названия должны быть четко сформулированы в Национальном стандарте для понимания цели ограничения территории, ее назначения и функциональных особенностей.

Таблица Е1 Национального стандарта в полной мере характеризует соотношение ЛВПЦ и категорий защитных лесов, а также ОЗУ, предусмотренных лесным законодательством.

Приведенные ниже предложения — пример определения ЛВПЦ и расширения перечня подобных территорий в лесном законодательстве. Изменения предлагается внести в основном в Лесоустроительную инструкцию, которая среди всех типов ОЗУ содержит критерии выделения других особо защитных участков лесов (приложение 4 к Инструкции), аналогичный термин содержится в Лесном кодексе. По сути, дополняя перечень других ОЗУ, можно включить в лесное законодательство многочисленные требования ЛВПЦ, при этом, конечно, отражая их в стандарте и обозначая принадлежность к конкретному типу ЛВПЦ.



1.1. Особо охраняемые природные территории

ООПТ в Национальном стандарте рассматриваются в качестве отдельного подтипа лесов высокой природоохранной ценности — ЛВПЦ 1.1, однако выделять их в отдельный подтип нет необходимости. На ООПТ накладываются определенные ограничения. Лесное законодательство признает ООПТ в качестве защитных лесов. Выделение их в отдельный подтип порождает путаницу, при наличии ООПТ возникают сомнения, к какому типу ЛВПЦ их отнести. ООПТ являются лишь одной из форм проявления ЛВПЦ, так же как и все защитные леса или ОЗУ. В предложениях, приведенных ниже, изменена структура ЛВПЦ. В каждом типе и подтипе ЛВПЦ определены конкретные, прописанные в лесном законодательстве территории, имеющие ограниченную функциональность.

Поскольку ЛВПЦ относятся в первую очередь к лесным территориям, их образование необходимо рассматривать в качестве защитных лесов и ОЗУ. Такая система определения ЛВПЦ позволит максимально эффективно привести стандарт в соответствие лесному законодательству, а лесное законодательство — стандарту.

Учитывая весьма ограниченный режим пользования в соответствии с Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых лесных территориях, утвержденными приказом Минприроды России от 16 июля 2007 года № 181, такие леса практически не предоставляются в аренду с целью заготовки древесины. В связи с этим предлагается в комментируемых ЛВПЦ 1.1 положениях Национального стандарта указать на ограничения хозяйственной и иной деятельности в государственных природных заповедниках, национальных и природных парках, государственных природных заказниках и памятниках природы. Целесообразно выделить ООПТ из категорий защитных лесов в отдельную категорию земель, не входящих в лесной фонд, учитывая их специфику.

1.2. Малонарушенные лесные территории

Одна из первоочередных задач, которую необходимо решить при сохранении МЛТ, — внести необходимые изменения в лесное законодательство. Начало этому процессу положено в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации до 2030 года. В них продекларировано, что при решении задач сохранения экологического потенциала лесов предусматривается формирование национального лесного наследия Российской Федерации, т. е. фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению. Наиболее близким по определению лесным законодательством предполагается создание резервных лесов, которые в соответствии со статьей 109 Лесного кодекса не подлежат использованию в целях заготовки. Однако в целях сохранения экологической ценности таких лесов необходимо установить мораторий не менее чем на 100 лет не только на заготовку в них древесины, но и на осуществление геологической разведки, разработки месторождений полезных ископаемых и др., за исключением использования лесов для заготовки недревесных и пищевых ресурсов и развития прочих экосистемных услуг леса.

В целях четкого определения резервных лесов в Лесном кодексе необходимо предусмотреть утверждение Правительством Российской Федерации критериев по отнесению лесов к резервным. В число критериев должны входить такие показатели, как нарушенность лесной территории, экологическая ценность территории, наличие ареалов редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений, грибов, лишайников и мхов, удаленность от населенных пунктов, инфраструктурная обеспеченность и др.

Установление критериев отнесения лесов к резервным позволит решить эту актуальную и практически нерешаемую проблему с МЛТ в классификации принципов и критериев FSC. Законодательные ограничения на использование таких лесов гарантированно будут способствовать их сохранению, поскольку в противном случае заготовка в резервных лесах будет классифицироваться как нарушение законодательства с несением административной и уголовной ответственности вне зависимости от того, рассматривается ли данная территория как объект для сертификации в соответствии с принципами и критериями FSC.

Учитывая важность указанного нормативного правового акта, его разработку необходимо проводить с привлечением общественности и широкого круга экспертов в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

В качестве другого варианта можно также предусмотреть наделение субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению резервных лесов регионального значения с наличием признаков МЛТ. Такие территории, выделенные федеральными и региональными органами государственной власти и управления, могут быть объявлены объектами национального лесного наследия с соответствующим режимом лесопользования, который должен максимально исключить там хозяйственное воздействие на экосистемы.

Выявление арендатором МЛТ сказывается на среднесрочном и долгосрочном планировании его хозяйственной деятельности, поэтому соответствующие изменения должны быть внесены в договоры аренды (площадь арендуемого участка должна быть уменьшена за счет исключения МЛТ). Этот вопрос особенно актуален, так как при расторжении договора аренды лесного участка в целях исключения из него МЛТ у арендатора отсутствуют гарантии того, что после проведения повторных торгов данный участок (без МЛТ) будет передан ему в пользование. Механизм внесения соответствующих изменений должен быть предусмотрен в типовой форме договора аренды, разработка которой необходима в целях реализации Федерального закона от 21 июля 2014 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в статьи 74 и 81 Лесного кодекса Российской Федерации». Принимая во внимание, что добровольный отказ от части арендованного лесного участка не гарантирует заключения договора аренды на новый срок, необходимо такой случай отнести к тем, при которых договор аренды заключается без проведения аукциона (изменения в часть 3 статьи 74 Лесного кодекса). Этим самым будет законодательно обеспечена возможность предоставления участка в пользование тому же арендатору, который добровольно отказался от МЛТ.

Еще один вариант — введение в Лесной кодекс определения МЛТ и принятие приказа Минприроды России «Об утверждении Лесоустроительной инструкции», в соответствии с которыми такие территории в лесном законодательстве будут классифицированы как защитные. В данном приказе необходимо указать нормативы и признаки выделения МЛТ (табл. 1).

Включение ЛВПЦ в лесное законодательство без внесения изменений в Лесной кодекс возможно, если предусмотреть их в категории «другие особо защитные участки лесов». Более детально ЛВПЦ можно отразить в пункте 7 таблицы приложения 4 Лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом Рослесхоза от 12 декабря 2011 года № 516 (табл. 2).

В полной мере указанные меры сохранения экологических ценностей лесов будут действительны в случае предоставления субъектам Российской Федерации полномочий по установлению ОЗУ.

2. Лесное планирование

Обоснование. Лесное планирование направлено на обеспечение устойчивого развития территорий и является осно-



Таблица 1. Нормативы и признаки выделения малонарушенных лесных территорий разного уровня

№ п/п	Наименование территории	Нормативы и признаки выделения территории
Заповедные лесные участки		
1	Малонарушенные лесные массивы (региональные МЛТ)	Сформировавшиеся естественным путем в течение длительного периода мало нарушенные хозяйственной деятельностью и рекреацией небольшие по площади участки лесов, расположенные в границах лесных участков, предоставленных для заготовки древесины
2	Крупные малонарушенные лесные территории	Сформировавшиеся естественным путем в течение длительного периода целостные участки лесов площадью более 50 тыс. га, в минимальной степени нарушенные хозяйственной деятельностью, не имеющие внутри постоянных поселений, действующих транспортных коммуникаций и не затронутые современной интенсивной хозяйственной деятельностью

Таблица 2. Нормативы и признаки выделения особо защитных участков лесов

№ п/п	Наименование особо защитных участков лесов	Категория ЛВПЦ в классификации Национального стандарта	Нормативы и признаки выделения особо защитных участков лесов
1	Ключевые орнитологические участки лесов	ЛВПЦ 1	Наиболее ценные для птиц участки лесов, используемые ими в качестве мест гнездования, линьки, зимовки и остановок на пролете
2	Участки лесов, включающие редкие или находящиеся под угрозой исчезновения экосистемы	ЛВПЦ 3	Участки лесов, которые включают редкие для территории лесничества или находящиеся под угрозой исчезновения типы лесных экосистем, размер которых не превышает 5 % площади лесничества
3	Ключевые места обитания редких животных	ЛВПЦ 1.4	Участки лесов, являющиеся ключевыми местами обитания редких животных. Уточненные буферные зоны, не подлежащие хозяйственному освоению, необходимо устанавливать в каждом случае индивидуально. Индикатором необходимости выявления мест обитания редких животных является уменьшение численности таких видов в том или ином регионе за определенный промежуток времени (например, до 5 лет) более чем на 30–40 %
4	Места проведения биотехнических мероприятий	ЛВПЦ 1.4	Участки лесов площадью не более 1000 м в радиусе, являющиеся постоянными, основными местами системного проведения биотехнических мероприятий
5	Места традиционной заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, недревесных лесных ресурсов	ЛВПЦ 5	Участки лесов, имеющие важное значение в качестве сырьевой базы для заготовки гражданами недревесных и пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд
6	Места высокого культурного или религиозного значения	ЛВПЦ 1	Участки лесов в радиусе не более 500 м вокруг объектов, имеющих важное культурное или религиозное значение
7	Места высокого археологического или исторического значения	ЛВПЦ 1	Участки лесов радиусом не более 1000 м вокруг мест, имеющих важное археологическое и (или) историческое значение
8	Места традиционного природопользования коренных малочисленных народов	ЛВПЦ 1	Участки лесов радиусом не менее 1000 м, имеющие важное значение в качестве сырьевой базы для заготовки коренными малочисленными народами недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, мест рыбной ловли, охоты и иного природопользования

вой использования лесов. В соответствии с Лесным кодексом основными нормативными правовыми документами лесного планирования являются:

- лесные планы субъектов Российской Федерации;

- лесохозяйственные регламенты лесничеств (лесопарков);
- проекты освоения лесов для лесных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.



В Национальном стандарте используются термины лесного планирования, не предусмотренные лесным законодательством, например «план лесохозяйственных мероприятий», «план управления лесами». Кроме того, приложение G к стандарту не определяет термин «план лесохозяйственных мероприятий», но можно предположить, что данный документ является частью плана управления лесами.

Согласно представленным определениям лесохозяйственный регламент и проект освоения лесов по своему назначению и содержанию соответствуют признакам планов управления лесами. Особенностью этих двух документов является то, что проект освоения лесов (проект рубок) включает в себя повыведельный план действий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов на ближайшие годы (10 лет, но не более срока действия лесохозяйственного регламента). При этом в лесохозяйственном регламенте определены общие требования, без детализации по местам проведения конкретных мероприятий по освоению лесов.

Термин «план управления лесами», используемый в обоих случаях, имеет двойной смысл. С одной стороны, план управления лесами может означать действия по планированию элементов лесопользования в рамках двух представленных, абсолютно разных по своему назначению документов, с другой — название документа, введенного для объединения понятий и более удобного их применения.

Данные документы не могут быть планами, поскольку не содержат ни плановых показателей, ни последовательного изложения каких-либо действий. Исходя из понимания содержания документов, в соответствии с действующим законодательством лесохозяйственный регламент является документом, определяющим общие допустимые объемы использования лесов и проведения мероприятий по их охране, защите и воспроизводству. В целом регламенты и проекты могут содержать элементы планирования, но в данном случае лесохозяйственный регламент не содержит информации о порядке выполнения различных работ, не детализирует сроки их выполнения, в нем отсутствует описание конкретных действий и плановых показателей.

Проект освоения лесов также не является плановым документом потому, что в нем отсутствует детальный план действий на ближайшие годы (обычно 10 лет), разрабатываемый с учетом лесохозяйственного регламента. Этот проект уточняет рамки допустимого освоения лесов на переданной в аренду части лесничества, ее особенности, но не устанавливает последовательность действий или плановые показатели достигаемых путем выполнения действий.

Предложения. При приведении к единообразию элементов лесного планирования необходимо использовать комплексный подход внесением изменений в федеральное лесное законодательство и Национальный стандарт, а также постоянное принятие мер на региональном и местном уровнях.

Одной из основных проблем, возникающих при лесном планировании, является его краткосрочность. Необходимо законодательно установить, что все документы лесного планирования должны составляться на срок действия договора аренды лесного участка, а именно на 49 лет. Согласно Лесному кодексу в случае надлежащего исполнения условий договора аренды арендатор имеет преимущественное право на повторное заключение договора аренды этого лесного участка. Добросовестность арендатора оценивается по исполнению им проекта освоения лесов. Увеличение срока действия проекта освоения лесов позволит установить в нем критерии и индикаторы, достоверно характеризующие динамические процессы в лесу. Таким образом может быть обеспечено долгосрочное планирование освоения лесов, результаты которого оцениваются как административно, в рамках исполнения договорных обязательств, так и органами по сертификации.



Основным документом, в котором лицо, использующее леса, может максимально определить механизм освоения лесов с учетом принципов и критериев Национального стандарта, является проект освоения лесов. Предлагаем внести соответствующие изменения в статью 88 Лесного кодекса.

Состав плана управления лесами кроме положений действующего проекта освоения лесов должен предусматривать положения Национального стандарта: экологические (воздействие на окружающую среду, ЛВПЦ); экономические (способность предприятия в долгосрочной перспективе вести безубыточное хозяйство с выполнением финансовых, налоговых и иных материальных обязательств); социальные (взаимодействие с работниками, местным населением, коренными народами). Также план управления может предусматривать возможности включения в него руководящих документов организации (стратегия, политика, инструкции и пр.).

В случае внесения изменений в лесное законодательство, предусматривающих разработку плана управления лесами на срок аренды, вместо понятия «лесная декларация» целесообразно ввести в лесное законодательство понятие «регламент освоения лесов». Регламент должен включать в себя планирование всех мероприятий на арендуемом лесном участке на период до 1 года. Данный документ должен соответствовать требованиям статьи 12 Лесного кодекса, т. е. освоение лесов регламентируемого периода должно осуществляться на основе комплексного подхода.

В случае введения указанных положений в регламент освоения лесов исключается необходимость такого документа лесного планирования, как проект освоения лесов, что является главным элементом перехода к более гибкому планированию лесопользования.

Регламент освоения лесов может быть гибким документом с упрощенными процедурами оформления, принятия и внесения изменений и одновременно являться прямым указанием арендатору к действию.

Введение понятия «регламент освоения лесов» лишь систематизирует отношения между арендаторами и органами власти. Арендаторы лесных участков вынуждены будут заблаговременно проектировать мероприятия. В свою очередь, органы власти, оценив планируемые мероприятия, смогут предупредить возникновение нарушений лесного законодательства либо некачественное выполнение мероприятий. Работа на основе данного документа, несомненно, отразится на качестве выполняемых арендатором мероприятий.

При этом исполнение принципа 7 Национального стандарта необходимо рассматривать с точки зрения исполнения лесного законодательства, т. е. плана управления лесами. Кроме того, для исключения разночтений положений стандарта необходимо уточнить определение терминов «лесохозяйственный регламент» и «проект освоения лесов» с учетом норм лесного законодательства.



Таким образом, совершенствование системы лесного планирования возможно при комплексном подходе вместе с решениями, принятыми на федеральном, региональном и местном уровнях.

3. Переход от сплошных рубок к выборочным

Обоснование. В соответствии с индикатором 6.3.7 Национального стандарта у лица, использующего леса, должна существовать программа по переходу от сплошных рубок больших размеров к узколесосечным сплошным рубкам (и/или сплошным рубкам малой площади (до нескольких гектаров)), постепенным (многоприемным) рубкам и/или выборочным рубкам в типах леса, где это целесообразно. Применение тех или иных форм рубок зависит в первую очередь от правового режима и вида использования лесов, для которых лесной участок предоставлен в аренду или постоянное (бессрочное) пользование, а также от параметров технико-экономического планирования лица, использующего лесной участок.

При формировании лесного участка перед началом процедуры проведения торгов проводится его оценка. Выявленные в ее ходе показатели являются условием, при котором заключается договор аренды лесного участка. Это условие может не предусматривать проведение выборочных рубок, что повлечет невозможность перехода от сплошных рубок больших размеров к узколесосечным сплошным рубкам (и/или сплошным рубкам малой площади (до нескольких гектаров)), постепенным (многоприемным) рубкам и/или выборочным рубкам. Таким образом, соблюдение данного требования Национального стандарта неминуемо нарушит условия договора аренды, что в итоге может привести к его расторжению.

Предложение. Одним из наиболее локальных способов решения данной проблемы является внесение в критерий 6.3.7 Национального стандарта следующего дополнения: «по согласованию с арендодателем и внесением соответствующих изменений в договор аренды лесного участка».

Комплексное решение проблемы представляется в переходе от экстенсивной к интенсивной модели использования и воспроизводства лесов, который требует концептуальных и принципиальных изменений лесного законодательства на федеральном и региональном уровнях. В числе прочего он позволит более гибко планировать ведение лесного хозяйства в расчете на долгосрочную перспективу, позволит устанавливать и применять нормативы ведения лесного хозяйства с учетом региональной специфики той или иной территории.

В настоящее время разрабатывается концепция интенсификации использования и воспроизводства лесов с финансово-экономическим обоснованием. Подготовлена дорожная карта внедрения в Российской Федерации интенсивной модели, согласно которой в первом полугодии 2015 года должны быть сформированы пилотные проекты по внедрению интенсивной модели в отдельных регионах, при этом Рослесхозу поручено начать реализовывать конкретные мероприятия по внедрению новых нормативов интенсивной модели.

Реализация пилотных проектов по разработке и апробации нормативов интенсивной модели планируется в Республике Коми и Республике Карелия, Красноярском крае, Архангельской, Ленинградской и Иркутской областях. Будут созданы полигоны для долгосрочных наблюдений за динамикой лесных насаждений под влиянием нормативов интенсивной модели, апробации технологий интенсивного воспроизводства лесов и лесовыращивания. По результатам такой апробации, оцененной в ходе соответствующих полевых исследований, нормативы будут дорабатываться и распространяться в других лесных районах нашей страны.

В дальнейшем необходимо провести работу по изменению документов лесного планирования субъектов Российской Федерации (лесных планов) в целях выделения зон, перспективных для ведения интенсивного лесного хозяйства. Арендаторы лесных участков, отнесенных к зоне интенсивного лесного хозяйства, должны будут привести свои проекты освоения лесов в соответствие нормативам интенсивной модели и лесному плану субъекта Российской Федерации.

Таким образом, уже сейчас можно сказать, что внедрением в течение 2015–2017 годов интенсивной модели использования и воспроизводства лесов будет сделан заметный вклад в ведение в Российской Федерации устойчивого лесного хозяйства и лесопользования, необходимость которого обсуждается уже 15–20 лет, но в части его законодательного обеспечения значимых результатов пока не достигнуто.

4. Многоцелевое использование лесов

Обоснование. Лесным кодексом декларируется многоцелевое использование лесов, в соответствии с которым один и тот же лесной участок может быть предоставлен для различных видов лесопользования. Такой подход способствует равенству хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность, связанную с лесом, повышению доходности лесов и удовлетворению потребности общества в лесах и лесных ресурсах.

Нарушения законодательства на арендованном лесном участке, допущенные иным лицом, использующим леса, могут расцениваться как неприятие мер FSC-сертифицированным предприятием по сохранению территории, за сохранность которой он в полной мере несет ответственность.

Особенно остро данная проблема стоит в случаях одновременного использования лесов в одних целях, например при заготовке пищевых лесных ресурсов гражданами, юридическими лицами (статья 34 Лесного кодекса) и гражданами для собственных нужд (статья 35 Лесного кодекса). В ряде субъектов Российской Федерации порядок заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных трав для собственных нужд, предусмотренный частью 4 статьи 35 Лесного кодекса и утверждаемый региональным законом, не содержит положения, предупреждающего возникновение конфликтной ситуации при многоцелевом использовании лесов.

Предложения. Законодательно должны быть установлены требования, выполнение которых обязательно при использовании одного участка несколькими лицами. Установление таких требований позволит избежать споров и соблюдать рекомендованный FSC-сертифицированным предприятиям досудебный порядок их урегулирования. В число таких требований необходимо включить заблаговременное уведомление предприятия, осуществляющего заготовку древесины, о принятии государственным органом управления лесами решения о предоставлении лесного участка для иных видов лесопользования.

Кроме того, при предоставлении третьим лицам права на осуществление рубок лесных насаждений на лесном участке, ранее переданном в аренду для заготовки древесины, необходима процедура, предусматривающая упрощенный порядок изменения параметров использования лесов с отражением в материалах государственного лесного реестра, внесения изменений в договор аренды, проект освоения лесов и лесохозяйственный регламент, либо механизм компенсации лесозаготовительному предприятию недополученных доходов.

Один из способов, направленных на решение указанной проблемы, — введение в типовую форму договора аренды лесного участка положений, регулирующих и развивающих институт многоцелевого использования лесов.



Урегулирование указанных разногласий возможно на федеральном и региональном уровнях.

5. Досудебный порядок урегулирования споров

Обоснование. Рядом индикаторов Национального стандарта (2.3.2, 3.1.7, 4.5.4) предусматривается досудебное решение вопросов, связанных с использованием лесов, правами использования лесов, отношений с работниками, местным населением и пр. Досудебный порядок урегулирования споров является оптимальным для всех сторон любого процесса, поскольку не только благотворно влияет на деловую среду и имидж компаний, практикующих такой способ решения, но и позволяет избежать излишних затрат (финансовых, трудовых и временных), связанных с судебными процедурами.

С разрешением конфликтов между лесопользователем и заинтересованными сторонами связаны следующие индикаторы Национального стандарта:

- 2.3.2 — споры и жалобы согласно документально оформленной процедуре рассмотрения споров должны разрешаться посредством общения, переговоров или посредничества. Судебные процедуры используются только в случае провала переговоров;
- 3.1.7 — споры и жалобы по вопросам реализации соглашений согласно документально зафиксированному соглашению с коренными народами должны разрешаться посредством общения, переговоров или посредничества. Судебные процедуры должны использоваться только в случае провала переговоров;
- 4.5.4 — требования по возмещению потерь или ущерба должны разрешаться посредством общения, переговоров или посредничества. Судебные процедуры используются только в случае провала переговоров.

Статьей 74 Лесного кодекса установлено, что договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенный по результатам аукциона, может быть изменен по решению суда в случае существенного изменения количественных и качественных характеристик такого лесного участка.

На практике довольно часто на лесном участке возникают изменения вследствие природных явлений (лесных пожаров, ветровалов, наводнений и других стихийных бедствий), которые могут быть отражены в государственном лесном реестре. Кроме того, могут быть существенно изменены параметры использования лесов (возрасты рубок, размер расчетной лесосеки, сроки использования лесов), вследствие чего в действующие договоры аренды лесных участков также необходимо внести изменения.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года № 250-ФЗ в правоприменительной практике все чаще отмечается тенденция к руководству частью 2.1 статьи 74 Лесного кодекса. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области лесных отношений, по различным причинам относят изменения характеристик лесных участков к существенным и вынуждают арендаторов обращаться в суд для внесения изменений в договоры аренды.

Таким образом, декларируемое FSC-сертифицированными компаниями применение досудебного порядка урегулирования споров не представляется возможным, что негативно отражается на имидже самих компаний, увеличении незапланированных издержек и отчасти приводит к нарушению требований Национального стандарта.

Предложения. В целях исключения указанных последствий необходимо внести изменения в Лесной кодекс, в со-

ответствии с которыми внесение изменений в договоры аренды лесных участков возможно по согласию обеих сторон. По решению суда договоры аренды должны быть изменены только в случае, если стороны не договорились о новых условиях таких договоров.

Также досудебный порядок урегулирования споров необходимо предусмотреть в соответствующей главе 14 Лесного кодекса «Разрешение споров в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов».

6. Формирование национального лесного наследия Российской Федерации

Обоснование. Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года в целях сохранения экологического потенциала лесов предусмотрено формирование национального лесного наследия как фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению. В настоящее время выделение таких лесов сдерживается отсутствием однозначной нормативной правовой базы для этой деятельности. Ключевым сдерживающим фактором является некорректность формулировки «не подлежащих хозяйственному освоению», а также отсутствие требований и критериев выделения таких лесов с точки зрения действующего законодательства.

Статьей 12 Лесного кодекса определено, что даже защитные леса подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов. Возможно их одновременное использование при условии, что оно совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями, т. е. минимум хозяйственного освоения возможен в отношении защитных лесов даже самого строгого правового режима.

Таким образом, безусловное соблюдение требования о недопустимости хозяйственного освоения лесов национального наследия определяет их правовой режим строже, чем режим защитных лесов, с невозможностью выполнения в них мероприятий по их охране, защите и воспроизводству.

Предложения. В целях создания правовой основы для решения задачи сохранения экологического потенциала лесов через механизм формирования национального лесного наследия в федеральном законодательстве необходимо предусмотреть следующее:

1) сформулировать миссию и функции лесов национального лесного наследия (например, депонирование углерода, поддержание гидрологического режима территории, экосистемных функций, сохранение биологического разнообразия животного и растительного мира, полезащитные насаждения, обеспечение условий жизни коренных малочисленных народов и т. д.), для чего в Лесной кодекс ввести главу 15.1 «Леса национального лесного наследия»;

2) определить категории лесов национального лесного наследия с установлением их правового режима (по аналогии с соответствующими статьями Лесного кодекса, определяющими правовой режим защитных лесов), наполнив правовыми нормами предлагаемую главу 15.1 «Леса национального лесного наследия»;

3) приказом Минприроды России определить критерии лесов национального лесного наследия по площади в зависимости от их функций, необходимый набор хозяйственных мероприятий по поддержанию экологического потенциала лесов, административный порядок их выделения.

7. Неистощительное использование лесов

Обоснование. Обеспечение неистощительного использования лесов является одним из основных принципов лесного законодательства, определенных в статье 1 Лесного кодек-



© Д. Луговая



са. Для реализации данного принципа в каждом лесничестве (лесопарке) определен допустимый ежегодный объем изъятия древесины (расчетная лесосека) по эксплуатационным и защитным лесам исходя из установленных возрастов рубок, сохранения биологического разнообразия, водоохранных, защитных и иных полезных свойств лесов. Порядок исчисления расчетной лесосеки и возрасты рубок установлены приказами Рослесхоза. Оптимальная расчетная лесосека не должна быть больше размера общего среднего прироста древесины лесных насаждений по хозяйствам (хвойное, лиственное), т. е. вырубать можно не более того объема древесины, который ежегодно прирастает.

Действующее правовое регулирование невозможно признать исчерпывающим и обеспечивающим реализацию неистощительного лесопользования по следующим основаниям.

Расчетная лесосека определяется для всего лесничества (лесопарка) в установленном порядке, но порядок ее определения на конкретном лесном участке законодательно не принят. В результате интенсивного использования лесов в лесничестве, на территории которого расположено несколько арендованных лесных участков, возникает переруб расчетной лесосеки в целом по лесничеству, по арендованным же лесным участкам объем, определенный договором аренды, не был превышен.

Возрасты рубок лесных насаждений установлены по лесным районам и не учитывают различий лесорастительных условий в пределах одного района. В результате для северных районов эксплуатационных лесов таежной зоны возрасты рубок таких пород, как сосна и кедр, занижены (к директивно установленному возрасту спелости лесные насаждения в неблагоприятных почвенно-климатических условиях не успевают реализовать свой экологический потенциал). А для наиболее благоприятных лесорастительных условий той же таежной зоны возраст рубки немного завышен и не учитывает ускорения сукцессионных процессов в таежных лесах бореальной зоны, обусловленных общепризнанными климатическими изменениями.

В законодательстве также отсутствуют критерии неистощительного лесопользования.

Предложения. В целях реализации принципа неистощительного лесопользования необходимо на уровне актов Минприроды России предусмотреть следующее:

- определить критерии неистощительного лесопользования при заготовке древесины в отношении лесничества в целом и конкретных арендованных лесных участков в определенный период, например обязательный баланс площадей вырубок и лесовосстановления, нижний предел для снижения площадей (запасов) древостоев по хозяйствам (хвойное, лиственное) и группам возраста (мо-

лодняки, средневозрастные, приспевающие, спелые и перестойные);

- определить порядок исчисления расчетной лесосеки при проектировании лесных участков для заключения договоров аренды;
- пересмотреть районирование территории лесного фонда, актуализировать его соответственно происходящей динамике границ лесорастительных зон и почвенно-экологических условий формирования древостоев.

Заключение

Наше исследование показало, что большинство проблемных вопросов по сертификации лесопользования возникает у лесопользователей и органов по сертификации при выполнении требований Национального стандарта в части выделения и сохранения ЛВПЦ. Эти проблемы вызваны в первую очередь различными подходами к классификации защитных и ценных лесов в лесном законодательстве и в Национальном стандарте, а также несвойственными для лесопользователей обязательствами по выделению таких лесов.

Производной от неурегулированности вопросов выделения ЛВПЦ является проблема соблюдения критериев и индикаторов неистощительного лесопользования. По этому вопросу на сегодняшний день у правоприменителя (специалиста органа государственной власти) и у FSC различные мнения. В настоящей статье предпринята попытка найти точки соприкосновения в таких сложных, копившихся годами проблемах.

Полагаем, что выявленные терминологические несоответствия Национального стандарта лесному законодательству должны найти место в законодательных инициативах и разрабатываемой новой версии стандарта.

Полномочия по нормативному правовому регулированию и исполнению соответствующих государственных функций в настоящее время распределены таким образом, что решение выявленных проблем связано с внесением изменений в федеральное законодательство (Лесной кодекс) и в подзаконные к нему акты Минприроды России. На уровне субъекта Российской Федерации в настоящее время невозможно реализовать какие-либо предложения, способствующие повышению эффективности добровольной лесной сертификации, не предусмотренные прямо или косвенно в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Проблемы реализации лесного законодательства в рамках Национального стандарта могут решаться двумя параллельными процессами.

Первое (стратегическое) направление деятельности связано с созданием системной основы для комплексного решения задач сохранения экологического потенциала лесов, социального развития территорий, повышения экономической эффективности предприятий лесного сектора.

Второе направление деятельности — это устранение несоответствий законодательства и Национального стандарта тактического характера (в части терминологии, критериев оценки неистощительности, биологического разнообразия и т. п.) путем внесения изменений в приказы органа государственной власти, осуществляющего полномочия по нормативному правовому регулированию лесных отношений (Минприроды России).

Работа по формированию концепции модели интенсивного лесного хозяйства, проводимая в настоящее время, позволяет реализовать предложения экспертного сообщества и общественных природоохранительных организаций, направленные на совершенствование российского лесного и смежного законодательства для дальнейшего развития добровольной лесной сертификации по схеме FSC.

