



Анализ изменений лесного законодательства, связанных с сохранением биоразнообразия и экосистемных функций лесов с 2006 года по настоящее время



К. Кобяков, WWF России; **С. Титова**, Институт географии РАН; **А. Немчинова**, канд. биол. наук, КГУ им. Н.А. Некрасова

Прошло почти 6 лет с момента принятия Лесного кодекса Российской Федерации (далее — Кодекс), вслед за которым последовало соответствующее обновление большинства других нормативных актов в сфере лесопользования. С 2006 года в Кодекс 19 раз вносились изменения, как незначительные, так и довольно существенные. Принимались и новые версии его подзаконных актов, в том числе таких принципиальных для лесного хозяйства, как

Правила заготовки древесины. Не обсуждая общее качество лесного законодательства — этот вопрос поднимался многократно, в том числе и на страницах журнала «Устойчивое лесопользование» (№ 12–17, 19, 22, 25, 30) — в данной статье ставилась следующая цель: оценить, как меняется лесное законодательство, насколько вносимые изменения улучшают ситуацию с охраной лесов и лесного биоразнообразия, как учитываются предложения негосударственных организаций.

В анализ включены два основных нормативных акта, регулирующих лесные отношения на территории Российской Федерации — Кодекс и Правила заготовки древесины (далее — Правила). Для оценки изменений сравнивались: версия Кодекса в исходной редакции от 4 декабря 2006 года и действующая версия с последними изменениями, внесенными Федеральным законом № 133 от 28 июля 2012 года; редакция, утвержденная приказом МПР России от 16 июля 2007 года № 185 с действующей редакцией, утвержденной приказом Рослесхоза № 337 от 1 августа 2011 года. С учетом того, что новая редакция одного из важнейших нормативных документов лесного хозяйства — Правил ухода за лесами — так и не была принята в связи с началом реорганизации Рослесхоза в середине 2012 года, в анализ она не включалась. Прочие подзаконные акты к Кодексу, а также акты смежного законодательства (федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об особо охраняемых природных территориях», Водный Кодекс) отдельно не анализировались, а упоминаются в качестве отсылок в тексте анализа по вышеназванным актам. Анализировались только изменения, способные повлиять на ситуацию с сохранением биоразнообразия, средообразующих, защитных, социальных и иных функций леса и его целостность.

Исходные и действующие формулировки этих нормативных актов с комментариями относительно их возможного влияния на природоохранные аспекты приведены в табл. 1.

Таблица 1. Изменения в Лесном кодексе и Правилах заготовки древесины*

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
Лесной Кодекс		
Статья 11. Пребывание граждан в лесах		
	8. Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбора находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей. Предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом	Прямое требование о запрете огораживания предоставленных в пользование лесных участков установлено впервые. В остальном этот пункт конкретизирует пункт 1 статьи 11, в котором устанавливается публичный лесной сервитут — право граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять сбор пищевых и недревесных лесных ресурсов. Это дополнение в Кодекс создает основу для учета интересов граждан и обеспечения выполнения лесом социальных функций

* Зеленым цветом отмечены изменения, положительные с точки зрения сохранения биоразнообразия, защитных и социальных функций леса, красным — отрицательные; приведены только статьи и пункты статей, в которые внесены изменения рассматриваемой тематики.



Таблица 1. Продолжение

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
Статья 29. Заготовка древесины		
<p>8. Граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков, а в случае осуществления заготовки древесины без предоставления лесного участка — договоров купли-продажи лесных насаждений</p>	<p>8. Граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков.</p> <p>8.1. В случае, если федеральными законами допускается осуществление заготовки древесины федеральными государственными учреждениями, лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться этим учреждениям для указанной цели в постоянное (бессрочное) пользование.</p> <p>8.2. В исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений</p>	<p>С точки зрения охраны природы это скорее положительное изменение. Огромное количество мелких договоров купли-продажи создавало большие сложности с государственным и общественным контролем этой деятельности. При этом, однако, введением этой редакции Кодекса не была ликвидирована возможность заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для исторически наиболее коррупционной части этого рынка — заготовки древесины для государственных и муниципальных нужд. Для остальных же лесозаготовителей дополнительная сложность в виде заключения договоров аренды привела к отсеиванию их части, неспособной заняться заготовкой леса на долговременной основе, а также к небольшому сокращению общего объема заготовок.</p> <p>С другой стороны, данное изменение внесло почти непреодолимые бюрократические препятствия для развития мелкого лесного бизнеса, практически исключило возможность развития небольших инициатив, таких как лесное фермерство и т. п.</p>
Статья 82. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений		
	<p>7.1) организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения;</p> <p>7.2) организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации</p>	<p>До принятия этой поправки существовала проблема неопределенности органа, отвечающего за пожарную безопасность в лесах на землях, находящихся в собственности субъектов РФ, в том числе на землях региональных особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Некоторые региональные органы государственной власти заполняли этот пробел принятием региональных нормативных актов. Внесение же этой поправки установило общий порядок</p>
Статья 83. Передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации		
<p>6) осуществление государственного лесного контроля и надзора</p>	<p>6) осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)...</p>	<p>Этот пункт вводит понятие «лесная охрана», что является формальным, так как это не создание новой структуры, а именование существующей. При этом данная поправка выводит из сферы действия государственного лесного надзора леса вне лесного фонда, не создавая никакой новой структуры для контроля за лесопользованием в этих лесах</p>
<p>6) осуществление государственного лесного контроля и надзора</p>	<p>...федерального государственного пожарного надзора в лесах, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 36 и 37 статьи 81 настоящего Кодекса, а также проведение на землях лесного фонда лесоустройства, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 68 настоящего Кодекса</p>	<p>Отнесение федерального государственного пожарного надзора на уровень субъектов Российской Федерации может способствовать повышению эффективности этого надзора</p>
Статья 96. Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана)		
<p>2. Государственный лесной контроль и надзор осуществляются органами государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–83 настоящего Кодекса</p>	<p>2. Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (далее — органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного лесного надзора, применяются положения законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды...</p>	<p>Положительным изменением стало то, что права государственных инспекторов получили органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что дает возможность упростить организацию и осуществление лесного надзора</p>



Таблица 1. Продолжение

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
	<p>2.1. Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) может осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с частью 1 статьи 83 настоящего Кодекса, или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с частью 2 статьи 83 настоящего Кодекса</p>	<p>Этот пункт совместно с предыдущим позволил также получить официальные государственные полномочия инспекторам региональных администраций ООПТ (которые образуются в форме региональных государственных учреждений). Ранее это вызывало значительные сложности и решалось либо различными обходными путями, либо без обеспечения прав инспекторов региональных ООПТ</p>
<p>3. Должностные лица, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (государственные лесные инспекторы), имеют право:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) пресекать и предотвращать нарушение лесного законодательства; 2) осуществлять проверки соблюдения лесного законодательства; 3) составлять по результатам проверок акты и предоставлять их для ознакомления гражданам, юридическим лицам, осуществляющим использование лесных участков; 4) давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений лесного законодательства и контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки; 5) осуществлять в установленном порядке досмотр транспортных средств и при необходимости их задержание; 6) уведомлять в письменной форме граждан, юридических лиц, осуществляющих использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, о результатах проверок соблюдения лесного законодательства и о выявленных нарушениях; 7) предъявлять гражданам, юридическим лицам требования об устранении выявленных в результате проверок нарушений; 8) предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах их компетенции; 9) привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и подготовки соответствующих заключений; 10) осуществлять иные предусмотренные федеральными законами права 	<p>3. Должностные лица органов государственного надзора, государственных учреждений, указанных в части 2.1 настоящей статьи, являющиеся государственными лесными инспекторами или лесничими, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) предотвращать нарушения лесного законодательства, в том числе совершаемые лицами, не осуществляющими использования лесов; 2) осуществлять патрулирование лесов в соответствии с нормативами, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; 3) проверять у граждан документы, подтверждающие право осуществлять использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение; 4) пресекать нарушения лесного законодательства, в том числе приостанавливать рубки лесных насаждений, осуществляемые лицами, не имеющими предусмотренных настоящим Кодексом документов; 5) ограничивать и предотвращать доступ граждан, въезд транспортных средств на лесные участки в период действия ограничения или запрета на пребывание в лесах; 6) осуществлять проверки соблюдения лесного законодательства; 7) составлять по результатам проверок соблюдения лесного законодательства акты и предоставлять их для ознакомления гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение; 8) давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок соблюдения лесного законодательства нарушений и осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки; 9) осуществлять в установленном порядке досмотр транспортных средств и при необходимости их задержание; 10) уведомлять в письменной форме граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, о результатах проверок соблюдения лесного законодательства и о выявленных нарушениях; 11) предъявлять гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, требования об устранении выявленных в результате проверок соблюдения лесного законодательства нарушений; 12) предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах своей компетенции; 13) осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях; 14) привлекать в установленном законодательством Российской Федерации порядке экспертов и экспертные организации к проведению мероприятий по контролю при проведении проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также к проведению мероприятий по контролю в лесах; 	<p>Права инспекторов лесной охраны значительно расширены</p>



Таблица 1. Продолжение

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
	<p>14.1) задерживать в лесах граждан, нарушивших требования лесного законодательства, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;</p> <p>14.2) изымать у граждан, нарушающих требования лесного законодательства, орудия совершения правонарушений, транспортные средства и соответствующие документы;</p> <p>15) осуществлять иные предусмотренные федеральными законами права</p>	
	<p>3.1. Должностные лица, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), имеют право на ношение, хранение и применение специальных средств, служебного оружия, а также разрешенного в качестве служебного оружия гражданского оружия самообороны и охотничьего огнестрельного оружия в порядке, установленном Федеральным законом от 14 апреля 1999 года N 77-ФЗ «О ведомственной охране»...</p>	<p>Инспекторы лесной охраны, в том числе образуемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, получили право на ношение и применение служебного оружия и спецсредств</p>
Статья 97. Федеральный государственный пожарный надзор в лесах		
<p>Государственный пожарный надзор в лесах осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О пожарной безопасности» и настоящим Кодексом</p>	<p>1. Федеральный государственный пожарный надзор в лесах осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в лесах согласно их компетенции в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности при осуществлении ими федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.</p> <p>2. Федеральный государственный пожарный надзор в лесах может осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с частью 1 статьи 83 настоящего Кодекса, или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с частью 2 статьи 83 настоящего Кодекса</p>	<p>См. комментарий к статье 96</p>
Статья 102. Защитные леса и особо защитные участки лесов		
<p>2. С учетом особенностей правового режима защитных лесов определяются следующие категории указанных лесов:</p> <p>...</p> <p>в) зеленые зоны, лесопарки;</p> <p>...</p> <p>4) ценные леса</p>	<p>2. С учетом особенностей правового режима защитных лесов определяются следующие категории указанных лесов:</p> <p>...</p> <p>в) зеленые зоны;</p> <p>в.1) лесопарковые зоны;</p> <p>...</p> <p>4) ценные леса:</p> <p>...</p> <p>з) запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов;</p> <p>и) нерестоохраняемые полосы лесов</p>	<p>Непосредственно в Кодекс вернулось упоминание запретных полос лесов вдоль водных объектов и нерестоохраняемых полос (они были прописаны в Кодексе 1997 года и были выделены в лесостроительных материалах), отсутствие которого создавало неопределенность их правового положения</p>
<p>4. Особо защитные участки лесов могут быть выделены в защитных лесах и эксплуатационных лесах</p>	<p>4. Особо защитные участки лесов могут быть выделены в защитных лесах, эксплуатационных лесах и резервных лесах</p>	<p>Данное изменение не очень значительно меняет режим резервных лесов в части рубок, поскольку большинство видов рубок в них запрещено, и будет действовать только в части сохранения особо защитных участков лесов (ОЗУ) при заготовке гражданами древесины для собственных нужд. Кроме того, выделением ОЗУ на территории резервных лесов могут быть ограничены другие виды лесопользования, не связанные с заготовкой древесины</p>



Таблица 1. Продолжение

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
Статья 104. Правовой режим лесов, расположенных в водоохранных зонах		
<p>1. В лесах, расположенных в водоохранных зонах, запрещаются проведение сплошных рубок лесных насаждений, использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях</p>	<p>1. В лесах, расположенных в водоохранных зонах, запрещаются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных частью 5.1 статьи 21 настоящего Кодекса; 2) использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; 3) ведение сельского хозяйства, за исключением сенокосения и пчеловодства; 4) создание и эксплуатация лесных плантаций; 5) размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья 	<p>Режим лесов водоохранных зон приведен в соответствие с Водным кодексом</p>
Статья 105. Правовой режим лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов		
<p>2. Выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся только в целях вырубки погибших и поврежденных лесных насаждений</p>	<p>2. Выборочные рубки лесных насаждений в лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, проводятся в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти</p>	<p>Убран прямой запрет на проведение выборочных рубок, кроме вырубки погибших и поврежденных насаждений, в данном типе защитных лесов. Для некоторых из типов этой категории защитных лесов такой строгий режим был действительно неоправдан. Однако было бы достаточно разрешить проведение рубок в порядке ухода за лесами. Создание же возможности для проведения промышленной заготовки древесины в этих лесах может в итоге привести к утере их защитных свойств</p>
	<p>5.1. В городских лесах запрещаются виды деятельности, предусмотренные пунктами 1–5 части 3 настоящей статьи</p>	<p>Позитивное изменение — введение для городских лесов режима, аналогичного режиму в лесопарках. Однако с учетом того, что статус городских лесов по-прежнему является неопределенным, этот пункт будет действовать в очень ограниченном числе случаев</p>
	<p>6. Изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон и городских лесов, которое может привести к уменьшению их площади, не допускается</p>	<p>Позитивное изменение, которое также на практике часто не действует</p>
Статья 106. Правовой режим ценных лесов		
	<p>2. В ценных лесах запрещается размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов и гидротехнических сооружений</p>	<p>Режим ценных лесов усилен</p>
	<p>3. В запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов, запрещается размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья</p>	<p>Режим запретных полос лесов, расположенных вдоль водных объектов, усилен и приведен в соответствие с Водным кодексом</p>
Статья 107. Правовой режим особо защитных участков лесов		
<p>2. На заповедных лесных участках запрещается проведение рубок лесных насаждений</p>	<p>2. На заповедных лесных участках запрещается:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проведение рубок лесных насаждений; 2) использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; 3) ведение сельского хозяйства; 4) разработка месторождений полезных ископаемых; 5) размещение объектов капитального строительства 	<p>Режим заповедных лесных участков усилен</p>
<p>На других особо защитных участках лесов запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 статьи 17 настоящего Кодекса</p>	<p>2.1. На особо защитных участках лесов, за исключением указанных в части 2 настоящей статьи, запрещаются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 статьи 17, частью 5.1 статьи 21 настоящего Кодекса; 	<p>То же</p>



Таблица 1. Продолжение

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
	<p>2) ведение сельского хозяйства, за исключением сенокоса и пчеловодства;</p> <p>3) размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов и гидротехнических сооружений</p>	
Правила заготовки древесины		
I. Общие положения		
8. При заготовке древесины:	13. При заготовке древесины:	
г) требуется производить снос возведенных построек, сооружений, установок и приспособлений, рекультивацию занятых ими земель в течение 6 месяцев после окончания вывоза древесины с лесосеки		Удалено требование по сносу временных построек и рекультивации земель на лесосеках
д) запрещается оставление деревьев, предназначенных для рубки, — недорубов (за исключением оставления на лесосеках компактных участков лесных насаждений, не начатых рубкой, площадью не менее 10 % от площади лесосеки), а также завалов и срубленных зависших деревьев, уничтожение подроста и молодняка, подлежащего сохранению	г) запрещается оставление завалов (включая срубленные и оставленные на лесосеке деревья) и срубленных зависших деревьев, повреждение или уничтожение подроста, подлежащего сохранению	Удален запрет на оставление недорубов. Очень важное изменение, которое снимает основное препятствие к сохранению в добровольном порядке (в том числе в рамках использования добровольных систем сертификации лесопромышленного комплекса) ключевых лесных биотопов, важных для сохранения биоразнообразия на лесосеках
ж) запрещается рубка и повреждение деревьев, не предназначенных для рубки и подлежащих сохранению в соответствии с настоящими Правилами и законодательством Российской Федерации, в том числе источников обсеменения и плюсовых деревьев, за исключением погибших	е) запрещается рубка и повреждение деревьев, не предназначенных для рубки и подлежащих сохранению в соответствии с настоящими Правилами и лесным законодательством Российской Федерации, в том числе источников обсеменения и плюсовых деревьев	Удалено требование об обязательной вырубке погибших деревьев, что позволило оставлять на лесосеке некоторые ключевые элементы леса, важные для сохранения биоразнообразия (сухостой, остолопы и т. д.)
	л) не допускается уничтожение верхнего плодородного слоя почвы вне волоков и погрузочных площадок	Добавлено требование о недопустимости повреждения почвы. Хотя неустойки за этот вид нарушения включались в договоры аренды уже давно, включение этого требования непосредственно в Правила создало системную основу для сохранения почв на лесосеках
10. При заготовке древесины подлежат сохранению особи видов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в красные книги субъектов Российской Федерации, а также места их обитания	Подлежат сохранению особи видов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в красные книги субъектов Российской Федерации	Отмена требования о сохранении не только особей, но и мест обитания редких видов прямо противоречит статье 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и статье 24 Федерального закона «О животном мире»
11. При заготовке древесины на лесосеках не допускается рубка жизнеспособных деревьев ценных древесных пород (дуба, бука, ясеня, кедра, липы, граба, ольхи, ильма), произрастающих на границе их естественного ареала (в случаях, когда доля соответствующей древесной породы в составе лесов не превышает 1 % от площади лесничества (лесопарка))	15. При заготовке древесины на лесосеках не допускается рубка жизнеспособных деревьев ценных древесных пород (дуба, бука, ясеня, кедра, липы, граба, ильма, ольхи черной, каштана посевного), произрастающих на границе их естественного ареала (в случаях, когда доля площади насаждений соответствующей древесной породы в составе лесов не превышает 1 % от площади лесничества (лесопарка))	В список пород, рубка которых в данных условиях запрещена, добавлен каштан посевной
13. При заготовке древесины на лесосеках в целях повышения	17. При заготовке древесины в целях повышения биоразнообразия лесов на лесосеках могут сохраняться отдельные ценные деревья в любом ярусе	Конкретизирован список элементов, которые могут оставаться на лесосеках с целями сохранения биоразнообразия. Очень важное



Таблица 1. Продолжение

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
<p>биоразнообразия лесов могут сохраняться отдельные ценные деревья в любом ярусе, если это не создает препятствий для последующего лесовосстановления</p>	<p>и их группы (старовозрастные деревья, деревья с дуплами, гнездами птиц, а также потенциально пригодные для гнездования и мест укрытия мелких животных и т. п.).</p> <p>Перечни объектов биоразнообразия и размеры буферных зон для конкретного лесничества (лесопарка) указываются в лесохозяйственном регламенте лесничества, лесопарка</p>	<p>изменение — распространение действия этого пункта не только на отдельные деревья, но и на их группы. Это снимает часто возникавшие противоречия между требованиями Правил и возможностью добровольного сохранения ключевых биотопов и элементов леса при освоении лесосек (в том числе для выполнения требований систем добровольной сертификации лесопользования).</p> <p>Действие пункта о внесении перечней таких сохраняемых объектов будет зависеть от практики его применения, которая будет определяться также связанными нормативами (прежде всего внесением изменений в приказ Рослесхоза «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений»). С одной стороны, требование об указании сведений об объектах биоразнообразия создает лишнюю бюрократическую процедуру по внесению их в регламент, что часто невозможно сделать оперативно. С другой стороны, внесение указанных изменений в регламенты создаст правовую основу для сохранения таких объектов в любом случае, вне зависимости от добровольных инициатив лесопользователей</p>
II. Требования к отводу и таксации лесосек		
<p>14. В целях заготовки древесины проводится отвод части площади лесного участка, предназначенного в рубку (далее — лесосека), а также таксация лесосеки, при которой определяются качественные характеристики лесных насаждений и объем древесины, подлежащий заготовке.</p> <p>При отводе лесосек устанавливаются и обозначаются на местности границы лесосек, отмечаются вырубаемые деревья, предназначенные для рубки при проведении выборочных рубок</p>	<p>18. В целях заготовки древесины проводится отвод части площади лесного участка, предназначенного в рубку (далее — лесосека), а также таксация лесосеки, при которой определяются количественные и качественные характеристики лесных насаждений и объем древесины, подлежащий заготовке.</p> <p>При отводе лесосек устанавливаются и обозначаются на местности границы лесосек, отмечаются деревья, предназначенные для рубки при проведении выборочных рубок.</p> <p>Разработка лесосек без предварительного отбора и отметки вырубаемых деревьев допускается при проведении выборочных рубок специально обученными машинистами лесозаготовительных машин и вальщиками леса</p>	<p>На практике, устранение практически нереализуемого требования о клеймлении каждого намеченного к рубке дерева при проведении выборочных рубок устраняет одно из значимых препятствий при переходе от сплошных рубок к выборочным</p>
<p>16. Отвод лесосек при всех категориях рубок осуществляется в пределах лесного квартала, как правило, в бесснежный период.</p> <p>Лесосеки в равнинных лесах отводятся прямоугольной формы, а в горных лесах их границы устанавливаются в зависимости от характера рельефа.</p> <p>Ширина лесосеки измеряется протяженностью по короткой стороне.</p> <p>Лесотаксационные выделы неправильной конфигурации отводятся в рубку полностью, если площадь их не превышает предельные размеры лесосек, установленные настоящими Правилами.</p> <p>В лесосеку рубок спелых, перестойных лесных насаждений в эксплуатационных лесах могут включаться небольшие выделы приспевающих древостоев общей площадью менее 3 га, находящиеся внутри выделов спелых и перестойных древостоев.</p> <p>При рубке единичных деревьев отвод не производится</p>	<p>20. Отвод лесосек при всех формах рубок осуществляется в пределах лесного квартала, как правило, в бесснежный период.</p> <p>При рубке единичных деревьев отвод не производится.</p> <p>Лесотаксационные выделы отводятся в рубку полностью, если площадь их не превышает предельные размеры лесосек, установленные настоящими Правилами.</p> <p>При рубках спелых, перестойных лесных насаждений в эксплуатационных лесах в лесосеку могут включаться выделы приспевающих древостоев общей площадью, не превышающей 3 га, находящиеся в границах данной лесосеки в пределах лесотаксационных выделов спелых и перестойных лесных насаждений.</p> <p>В лесном квартале могут отводиться в рубку одновременно несколько смежных лесотаксационных выделов спелых насаждений, если их суммарная площадь не превышает размеров лесосеки, установленной для преобладающей породы лесных насаждений</p>	<p>Отмена требования к прямоугольности лесосек в равнинных лесах — очень важное нововведение, которое позволит более полно учитывать ландшафтные особенности при отводе лесосек, снизить негативное влияние на микроклимат и санитарное состояние, улучшить лесовосстановление, избежать назначения рубок на участках, где их проведение нецелесообразно по экологическим либо экономическим соображениям</p>



Таблица 1. Окончание

Исходная редакция	Действующая редакция	Комментарий
	<p>43...</p> <p>В защитных лесах после проведения сплошных рубок лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции (перестойные и спелые осинники, тополевики, деградирующие дубняки и другие лесные насаждения вегетативного происхождения многократных генераций, а также погибшие насаждения, требующие по своему состоянию назначения сплошной санитарной рубки), проводится искусственное возобновление лесов путем закладки лесных культур хозяйственно ценных пород в течение двух лет после рубки</p>	<p>Во всех случаях, лесовосстановление в защитных лесах должно ориентироваться не на хозяйственную ценность высаживаемой породы, а на поддержание защитных функций насаждений. Смена некоторых из указанных насаждений (например, тополевики, которые в ряде регионов являются естественной растительностью пойм) на некие культуры хозяйственно ценных пород может привести к утрате их защитных функций</p>
IV. Требования к организации и проведению работ по заготовке древесины		
<p>53. В ходе проведения работ по заготовке древесины осуществляется:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разметка в натуре границ погрузочных пунктов, трасс магистральных и пасечных волоков, дорог, производственных, бытовых площадок и их размещение; • рубка, частичная переработка, трелевка, погрузка 	<p>54. В ходе проведения работ по подготовке лесосеки для заготовки древесины осуществляется:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разметка в натуре границ погрузочных пунктов, трасс магистральных и пасечных волоков, дорог, производственных, бытовых площадок; • рубка деревьев на площадях дорог, волоков, погрузочных пунктов, производственных, бытовых площадках, включая виды (породы) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается; • рубка аварийных деревьев за границами лесосеки, угрожающих безопасной работе, включая виды (породы) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается 	<p>Данный пункт в части рубки деревьев, заготовка древесины которых не допускается, может в некоторых случаях противоречить Федеральному закону «Об охране окружающей среды». Часть видов (пород) деревьев из этого списка включена также в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов федерации, поэтому их уничтожение не допускается ни в каком случае</p>
<p>58. Разработка лесосек в лесах, произрастающих на многолетне-мерзлотных почвах, ведется преимущественно в зимний период при промерзшем верхнем слое почвы. При проведении рубок в данных природно-климатических условиях повреждение почвы с минерализацией ее поверхности не допускается</p>	<p>59. Разработка лесосек в лесах, произрастающих на многолетне-мерзлотных почвах, ведется в зимний период при промерзшем верхнем слое почвы. При проведении рубок в данных природно-климатических условиях повреждение почвы с минерализацией ее поверхности не допускается</p>	<p>Введен полный запрет на разработку лесосек на мерзлоте не в зимний период и повреждение почвы на мерзлоте</p>
<p>60. При производстве работ по заготовке древесины обеспечивается:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вырубка подлеска в целях последующего искусственного лесовосстановления; • вырубка подростов малоценных древесных пород или пород, не соответствующих лесорастительным условиям, а также неперспективного подростов (старого, нежизнеспособного подростов, не обеспечивающего формирование целевого древостоя, в том числе в комплексе с искусственным лесовосстановлением); • очистка лесосек от порубочных остатков, неликвидной древесины и валежника, мешающих проведению лесовосстановительных работ (очистка мест рубок) 		<p>Удалено требование об обязательной вырубке подлеска и подростов малоценных пород, очистке от порубочных остатков и валежа, что позволит в какой-то степени сохранять лесную среду на лесосеках сплошных рубок и ключевые элементы леса, важные для поддержания биоразнообразия (валеж, неликвидная древесина)</p>

Таким образом, анализируя изменения, внесенные за рассматриваемый период в Кодекс и Правила, можно сказать, что большинство из них можно оценить как положительный сдвиг к реализации модели устойчивого и ответственного лесопользования. Однако почти все изменения при этом были не очень значительными. Внесенные поправки не решают ни одну из принципиальных проблем,

возникших после введения в действие нового лесного законодательства.

Самые объемные поправки, внесенные в Кодекс, касаются воссоздания лесной охраны и борьбы с пожарами. Однако эти изменения свелись к расширению полномочий субъектов Российской Федерации по этим вопросам, что, конечно, позитивно, но не принципиально для изменения



состояния дел в охране лесов, в том числе от пожаров и незаконных рубок, и полностью подтверждается ухудшением ситуации после внесения этих поправок. Кроме того, изменения, внесенные в пункт 2 статьи 105 Кодекса и в утвержденную приказом Рослесхоза № 485 от 14.12.2010 года «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов» редакцию режима ценных лесов, полностью разрушили действующую систему сохранения защитных лесов (ранее лесов первой группы), разрешив ведение промышленной заготовки леса во всех категориях защитных лесов.

Большая часть изменений, внесенных в Правила, коснулась вопросов, не связанных с охраной окружающей среды. Однако среди таких поправок есть несколько принципиально важных, устраняющих значимые препятствия для внедрения в практику лесопользования способов сохранения биоразнообразия и экосистемных функций леса, снимающих некоторые противоречия с требованиями добровольных систем сертификации лесопользования. Так, подпункты г, е пункта 13 и пункт 17 Правил создают правовую основу для сохранения объектов биоразнообразия и ключевых биотопов лесозаготовительными организациями в добровольном порядке, а в пункте 20 отменяется жесткое требование проведения прямоугольных границ лесосек, что дает возможность экологически грамотно отводить лесосеки в границах естественных ландшафтов. С другой стороны, некоторые изменения создали противоречия с законодательством об охране окружающей среды в части сохранения редких видов и их мест обитания.

Рассмотрены также наиболее значимые наборы поправок к Кодексу и Правилам, предложенные природоохранными неправительственными организациями (НПО) в период действия нового лесного законодательства:

- поправки к Кодексу, внесенные 9 октября 2009 года рабочей группой НПО в составе Гринпис России, WWF Рос-

сии, Центра охраны дикой природы, Союза охраны птиц России и др., в рамках работы Министерства сельского хозяйства по внесению изменений в Кодекс и смежные федеральные законы по поручению Правительства Российской Федерации;

- рекомендации WWF России по изменению лесного законодательства и смежных нормативно-правовых актов, подготовленные к внеплановым парламентским слушаниям 23 сентября 2010 года в Государственной Думе о развитии системы правового обеспечения охраны лесов от пожаров (они имели более общую форму, не предлагали конкретных формулировок статей);
- комментарии WWF России к проекту приказа Рослесхоза «Об утверждении Правил заготовки древесины» от 16 июня 2011 года;
- предложения по гармонизации требований законодательства с требованиями добровольных систем лесной сертификации (в отношении лесопользования), подготовленные WWF России 1 ноября 2010 года (в части предложений в Кодекс и Правила в основном дублируются вышеупомянутыми предложениями).

Краткое описание сути наиболее важных из предложений НПО к этим нормативным актам с указанием того, насколько эти предложения были приняты во внимание, приведено в табл. 2.

Можно констатировать, что из всех предложений НПО к Кодексу была принята только группа поправок относительно восстановления государственной лесной охраны. Однако форма принятия этих поправок говорит о том, что предложения НПО учтены только формально, на уровне введения термина и расширения полномочий субъектов Российской Федерации по лесному надзору и контролю. Не последовало ни достаточного увеличения штатов лесной охраны, ни выделения необходимого финансирования, ни четкого разделения функций использования и контроля лесных ресурсов. Иными словами, некоторые предпосылки для эффективного функционирования лес-

Таблица 2. Предложения НПО по внесению изменений в Лесной кодекс и Правила заготовки древесины

Содержание предложения	Результат
Определить сферу действия лесного законодательства, в явном виде обозначить нормы правового регулирования для всех категорий лесов. Ввести определение леса (для определения сферы действия лесного законодательства, в первую очередь вне земель лесного фонда)	Не принято
Реализация принципа участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, оказывающих воздействие на леса	Не принято
Установить ясные и четкие основания для назначения рубок ухода, а также любых видов рубок в защитных лесах. Действующие формулировки очень размыты и допускают неоднозначные толкования	Не принято
Предусмотреть обязательность заключения договоров на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов на длительный срок. Заключение договоров на такие работы сроком на один год приводит к снижению качества их исполнения, потере квалифицированных специалистов в организациях-исполнителях	Не принято
Предусмотреть возможность досрочного расторжения договора аренды в случае невыполнения арендатором обязательств по охране, защите и воспроизводству лесов	Не принято
Определить правила предоставления в пользование одного и того же лесного участка для разных целей. Определить приоритеты различных видов пользования. Закрепить приоритет пользования участком для целей, не связанных с заготовкой древесины	Не принято
Обеспечить право граждан на заготовку недревесных и пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений для мелкорозничной продажи или сдачи переработчикам	Не принято
Ввести определение понятия «временная постройка» для исключения капитальной застройки лесов под видом их использования для осуществления рекреационной деятельности. Ввести требование о рекультивации после окончания срока действия рекреационной аренды	Не принято



Таблица 2. Окончание

Содержание предложения	Результат
Привести определение незаконной рубки. Предусмотреть положения, обеспечивающие охрану лесов от незаконных рубок	Частично эти предложения учтены не в Кодексе, а в других актах. Определение незаконной рубки включено в постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации № 21 от 18 октября 2012 года «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Некоторые меры по ограничению незаконной заготовки включены в проект закона об обороте круглых лесоматериалов. Однако этого явно недостаточно, чтобы существенно повлиять на ситуацию с незаконными рубками в России
Восстановить государственную лесную охрану федерального уровня с необходимой штатной численностью, полномочиями и финансовым обеспечением	Принято на формальном уровне. В Кодекс вернулся термин «лесная охрана». Необходимые полномочия и статус инспекторам лесной охраны приданы, но численность и уровень финансирования лесной охраны не позволяют пока говорить о воссоздании эффективно действующей структуры
Ввести основополагающие требования к пожарной безопасности в лесах (запрет травяных палов вблизи леса, запрет на разведение открытого огня на торфяниках, строгий контроль за профилактическими выжиганиями). Предусмотреть возможность и обязательность профилактики и тушения пожаров органами лесного хозяйства на землях, примыкающих к лесу	Запрет травяных палов на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесу, установлен новой редакцией Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства РФ № 417 от 30 июня 2007 года. Этого запрета НПО добились очень давно. Однако его совершенно недостаточно для того, чтобы изменить к лучшему ситуацию с лесными пожарами. Необходимо вносить и остальные предлагаемые НПО поправки в эту сферу законодательства
Обеспечить сохранение редких видов живых организмов, привести лесное законодательство в соответствие с законодательством об охране окружающей среды, животного мира в части сохранения редких видов и мест их обитания	Не принято. Более того, последние изменения в Правила внесли дополнительные противоречия
Передать полномочия по выделению ОЗУ на уровень регионов в связи с неспособностью федеральных органов власти обеспечить этот процесс, в связи с чем выделение новых ОЗУ не проводилось с 2007 года	Не принято
Пересмотреть методику определения допустимого объема пользования лесом (расчетную лесосеку), обеспечив устойчивость и непрерывность пользования лесом с учетом экономической доступности, сохранения лесов высокой природоохранной ценности, незаконных рубок и т. д.	Не принято
Усиление режима охраны защитных лесов, возврат запрета на рубки с целью заготовки древесины в защитных лесах, запрет на передачу защитных лесов в аренду с целью заготовки древесины. Разработка правил использования защитных лесов исходя из их целевого назначения	Не принято

ной охраны созданы, но сами по себе совершенно недостаточны, поэтому ситуация с лесной охраной пока остается неопределенной.

Из всех предложений НПО к Правилам не было учтено практически ничего. Единственный положительный при этом момент — блокировка двух нововведений в документ, которые могли существенно ухудшить ситуацию с сохранением природоохранных функций леса. Это пункты о возможности произвольного увеличения площади лесосек сплошных рубок и пункт об исключении запрета на рубки в насаждениях с участием кедра от 3 ед. и более. В обоих случаях произошел возврат к исходным формулировкам старой редакции Правил.

Таким образом, в настоящее время разработчики лесных нормативов готовы идти только на внесение мелких поправок в лесное законодательство, улучшающих ситуацию, но не решающих принципиальные проблемы, т. е. путь, который сейчас выбрало руководство Рослесхоза — улучшать лесное законодательство путем внесения в него поправок, пока демонстрирует свою неэффективность. Скорее всего, выйти из этого тупика можно только полностью отказавшись от доработки существующей редакции и разработав новый Кодекс и подзаконные акты к нему, которые изначально будут строиться на принципах, декларированных и приведенных в статье 1 Кодекса но, к сожалению, так и не внедренных в действующий документ.



© Г. Александров

