



# ПРОЕКТ нового Лесного кодекса –

## решение старых проблем или появление новых?

**В. В. Дмитриев,**  
WWF России

Определяйте значение слов, и вы избавите мир от половины заблуждений.

*Рене Декарт*

**П**ринятый в 1997 г. Лесной кодекс Российской Федерации стал очередным шагом в развитии лесного законодательства России. Однако, несмотря на то что он в определенной степени упорядочил отношения в лесном секторе — были распределены полномочия между федеральным центром и регионами по управлению лесами, установлена ответственность за состояние, охрану и воспроизводство лесов, предусмотрены рыночные механизмы развития лесопользования (аренда, концессия, лесные конкурсы и аукционы и т.д.), — Кодекс почти сразу стал подвергаться критике. Этому были объективные причины. В стране коренным образом изменилась экономическая и политическая ситуация, а затем и основополагающие принципы развития экономики, реформирования органов государственной власти и законодательства. Все это не могло не отразиться на лесной отрасли: обострились проблемы собственности на лесной фонд, распределения полномочий по управлению лесами между центром и регионами, развития новых форм хозяйствования, серьезной помехой которому стали низкая стоимость лесных ресурсов и недостаток инвестиций в лесной комплекс.

Положение в лесной отрасли стало объектом пристального внимания со стороны различных кругов общества. Иначе и не могло быть — ведь российские леса имеют огромное значение для социально-экономического развития страны, а кроме того, их охранные и защитные свойства, роль в сдерживании изменений климата и поддержании биологического разнообразия трудно переоценить. На сегодняшний день особую актуальность приобрела проблема устойчивого управления лесами. Ее решение невозможно без введения добровольной лесной сертификации, установления государственного контроля, организации борьбы с нелегальными рубками.

Сейчас уже очевидна необходимость совершенствования Лесного кодекса Российской Федерации — законодательного акта, определяющего вопросы использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, — на основе экономико-правового регулирования лесных отношений. Редкий случай, когда неотложность и важность внесения изменений и дополнений в лесное законодательство единодушно признают президент, депутаты, чиновники, лесопромышленники и общественность.

В странах с развитой лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью лесобумажная



продукция является важной статьей валютных поступлений. Так, в Финляндии в общем объеме валютной выручки страны в течение длительного периода доля лесобумажной продукции ежегодно составляет около 37 %, в Швеции — 16 %, в Канаде — 10 %, тогда как в России она достигает лишь 4 %. Структура российского экспорта лесобумажной продукции весьма несовершенна. Доля круглого леса в валютной выручке от экспорта продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности всего 32 % (для сравнения: в США, Канаде, Швеции, Финляндии преобладающая доля экспорта, от 50 % до 80 %, приходится на изделия с высокой добавленной стоимостью — бумагу, картон, листовые и пиломатериалы). По доходам от экспорта продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности Россия существенно отстает от ведущих лесозэкспортеров мира, таких, как Канада (в 8 раз), США (в 5 раз), Финляндия и Швеция (в 3–4 раза), и это при том, что лесопокрытая площадь Финляндии меньше, чем у России, в 31 раз, а Швеции — в 38 раз.

### Как видит власть управление лесами

Вопрос о лесе поднимается на самом высоком уровне не в первый раз. «Важным и чувствительным вопросом» назвал президент России В. В. Путин проблемы лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса страны на заседании Президиума Госсовета летом 2002 г. По словам главы государства, несмотря на неоднократную постановку этого вопроса, «ясного решения» проблемы, способного «сдвинуть дело с мертвой точки», выработать не удалось. «Это вдвойне печально, — подчеркнул президент, — и является результатом



пренебрежительного отношения к собственному богатству и результатом крайне неэффективного управления отраслью». В своих выступлениях он неоднократно обращался к вопросам развития лесного сектора, отмечал, что рыночные отношения в этом секторе экономики не приняли «цивилизованный характер»: в российском лесном хозяйстве «продолжает существовать не индустриальная, а «шабашная» модель хозяйствования», в то время как дело наладится только тогда, когда люди будут вести себя в лесу «не как временщики, а как хозяева». «Государство должно определить четкие и понятные правила, — заявил В.В. Путин. — Главное — разделить хозяйственные, контрольные и управленческие функции».

Основное недовольство президента вызвано отсутствием реальных поступлений в федеральный бюджет, соответствующих запасам лесных ресурсов страны: доходы, получаемые от использования лесов, не способствуют должным образом умножению государственной казны и, соответственно, не компенсируют затраты на управление лесами, на финансирование мероприятий по их охране, защите и воспроизводству. Руководители министерств пообещали летом 2002 г. разобраться в этом вопросе, оказать необходимое внимание и государственную поддержку лесному комплексу, сделать его ведущим сектором российской экономики. В частности, заместитель министра экономического развития и торговли Российской Федерации А. В. Дворкович заявил, что торгово-экономический комплекс (ТЭК), в отличие от лесного, не способен стать экономическим локомотивом, поскольку растет всего на 1–2 % в год, в то время как потенциал роста лесной промышленности оценивается в 6–8 % (а то и 10 %) в год. И значит, именно лесной комплекс, а не ТЭК может способствовать ускорению темпов роста ВВП до желанных 5–6 % в год. Правительство Российской Федерации, по словам заместителя министра, надеется сделать лесной бизнес более прозрачным. Кроме того, есть намерение изменить, насколько это возможно, долю участия государства в управлении отраслью, постепенно передавая его крупным вертикально интегрированным компаниям.

На парламентских слушаниях в феврале 2003 г. было отмечено, что лесной потенциал России используется нерационально. Многие экономические показатели деятельности лесопромышленного комплекса падают, состояние и охрана лесов вызывают тревогу, не решены проблемы управления лесами, что свидетельствует о неблагополучии в отрасли.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, возглавляемый А. С. Беляковым, предлагает внести изменения в действующее лесное законодательство. В соответствии с подготовленными им предложениями функции управления лесами и хозяйственную деятельность лесхозов планируется разделить: в ведении государственных органов управления лесным хозяйством оставить общее управление, контроль за соблюдением лесного законодательства, поддержание инфраструктуры лесного хозяйства, организацию борьбы с лесными пожарами и т.п., а хозяйственные функции (а вместе с ними лесхозы и их материальную базу) передать РАО «Леса России». Кроме того, А. С. Беляков особо указал на необходимость сохранения федеральной собственности на леса — это принципиальная позиция членов Комитета. Однако он считает, что нужно делегировать регионам и муниципальным образованиям функцию оперативного управления лесным фондом на соответствующей территории. По мнению А.С. Белякова, важно также законодательно закрепить рентный подход к установлению платежей за пользование лесным фондом взамен существующей сегодня системы платежей, отнесенных к налогам. Минимальный срок аренды участков лесного фонда должен быть ограничен 25 годами.

Общее слабое место всей российской экономики, в том числе лесного комплекса, — недостаточное привлечение как внешних, так и внутренних инвестиций. Между тем, по мнению части лесопромышленников, решение сырьевой проблемы зависит не только от инвестиций: «На сегодняшний день в лесопромышленном комплексе есть необходимые возможности для привлечения кредитов, лизинговые схемы для приобретения новой техники и оборудования. Но ни один инвестор, акционер, учредитель не станет вкладывать серьезные деньги в развитие лесозаготовки, пока не будет долгосрочной перспективы распоряжения лесными ресурсами».

По мнению министра природных ресурсов Российской Федерации В. Г. Артюхова, реформирования требует вся система отношений, сложившаяся в лесном хозяйстве. Общие контуры такого реформирования уже определены правительством (программа Г. О. Грефа) и поддержаны президентом. В их основе — принцип разделения правоустанавливающих и правоприменительных функций, а также функций по предоставлению государственных услуг. Соответственно, концептуальной основой реформирования отрасли должно стать осуществление принципа четкого и последовательного разделения государственных и хозяйственных функций в лесном хозяйстве. Другой важной задачей, считает министр, является полное освоение расчетной лесосеки.

Главное недовольство «лесных» губернаторов связано с отсутствием эффективного государственного управления: лесное хозяйство не представлено видной знаковой фигурой, что является явным свидетельством несерьезного отношения к нему со стороны государства. По мнению рабочей группы Госсовета под руководством новгородского губерна-

тора М. М. Прусака, в 2002 г. Министерство природных ресурсов России, по инициативе которого были перераспределены финансовые потоки лесного дохода между федеральным бюджетом

и бюджетами субъектов РФ, нанесло значительный ущерб лесному хозяйству. Одно из предложений губернаторов заключалось в том, чтобы восстановить ликвидированную Федеральную службу лесного хозяйства России, воссоздав тем самым прямую управленческую вертикаль с гарантированным выходом на первые лица страны.

Позиция общественных организаций сводится к следующему: совершенствование законодательной базы лесного хозяйства должно произойти на новом качественном уровне, с учетом современных представлений об экологической роли лесов в сохранении биоразнообразия, в соответствии с международными стандартами устойчивого управления лесами, и способствовать пресечению нелегальных рубок, создать условия для развития экологически ответственного лесного бизнеса в России и добровольной лесной сертификации. В лесном законодательстве не только должны декларироваться высокие экологические принципы, но и предусматриваться конкретные механизмы, позволяющие сберечь леса высокой природоохранной ценности, имеющие глобальное значение для сохранения среды обитания различных видов, ценных природных ландшафтов, природного и культурного наследия. Кроме того, современное лесное законодательство должно способствовать существенному улучшению охраны лесов, контролю за их использованием и пресечению нелегальных рубок.

Как правило, государственные руководители высокого ранга не совсем понимают, что такое лесной сектор и в чем состоит государственное управление лесами. Положение дел в отрасли во многом зависит не столько от запасов лесных ресурсов и освоения расчетной лесосеки, сколько от уровня развития лесного хозяйства — основы производства всей лесной продукции. В конечном итоге, именно здесь должны

...концептуальной основой реформирования отрасли должно стать осуществление принципа четкого и последовательного разделения государственных и хозяйственных функций в лесном хозяйстве.



устанавливаться и соблюдаться «единые правила», которые позволят рационально использовать лесные ресурсы, обеспечить охрану, защиту и воспроизводство лесов в интересах всего общества и будущих поколений.

## Подготовка Лесного кодекса

Начиная с 2000 г. правительство делает попытки осуществить реорганизацию институциональных и экономических основ лесного хозяйства. Одними из первых результатов являются Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 гг. и Основные направления развития лесной промышленности, подготовка проектов федерального закона «О платежах за лесопользование лесным фондом Российской Федерации», новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации и т.п.

В октябре 2002 г. по поручению правительства был подготовлен проект Лесного кодекса, проведены согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами. Проект новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации должен стать основополагающим документом для разработки лесного законодательства. Поручением правительства Российской Федерации от 04.12.2002 № ХВ-П9-16984 была утверждена концепция проекта новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации, в которой указаны его основные цели, место в системе российского законодательства, предложения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. К основополагающим принципам лесного законодательства отнесены следующие:

- сохранение федеральной собственности на лесной фонд и леса, расположенные на землях обороны;
- разграничение полномочий в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, исходя из того, что собственник осуществляет управление, владеет и распоряжается принадлежащими ему объектами лесных отношений;
- развитие гражданско-правовых отношений в лесопользовании;
- совершенствование порядка определения и уплаты платежей за пользование лесным фондом.

Несмотря на наличие программных документов — Концепции развития лесного хозяйства и концепции новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации, — отсутствие четко сформулированной государственной лесной политики и стратегии развития лесного хозяйства привело к появлению сразу нескольких самостоятельных вариантов законопроекта, подготовленных разными министерствами. К единому мнению прийти так и не удалось. Руководствуясь поручением правительства Российской Федерации, МПР России представило на утверждение доработанный проект Кодекса. Очевидно, по мнению министерства, он может стать тем самым законодательным актом, который позволит лесному сектору занять ведущее место в экономике страны.

## Общие положения Лесного кодекса

В первой главе проекта Лесного кодекса Российской Федерации, подготовленного МПР России, даны основные понятия и принципы ведения лесного хозяйства, перечислены объекты и субъекты лесных отношений, определены полномочия их участников. К сожалению, в новой редакции не

сформулированы цели и задачи ведения лесного хозяйства, сохранены старые, дающие простор для широких толкований понятия «лес», «лесной фонд», «земли лесного фонда», «участки лесного фонда», «леса, не входящие в лесной фонд», «древесно-кустарниковая растительность» и т.д. Неясно, зачем сохранять эту неопределенность, почему в новом кодексе нельзя было упростить существующую систему понятий и сделать ее менее зависимой от земельного законодательства.

Следует отметить, что однозначного толкования самого понятия «лес» и связанных с ним понятий в российском законодательстве не существует. Так, например:

- в Гражданском кодексе есть понятия «леса» и «многолетние насаждения»;
- в Земельном кодексе — «земли лесного фонда»;
- в Водном кодексе — «леса водоохраных зон»;
- в законе об охране окружающей среды — «зеленый фонд поселений» и т.д.

Не пора ли раз и навсегда внести ясность в этот вопрос?

Статья 13 законопроекта допускает возможность оборота объектов лесных отношений, но при этом указывается на то, что «объекты лесных отношений имеют ограниченный оборот.

*Купля-продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда, а также участков лесов, не входящих в лесной фонд, допускается лишь в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом».*

Также в проекте новой редакции Лесного кодекса РФ определены полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области лесных отношений. Их полномочия как субъектов лесных отношений соответственно распространяются на леса, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальных образований. Таким образом, определена наконец форма собственности на леса. При этом, хотя все собственники наделены правами владения, пользования, распоряжения и управления лесами, практически все полномочия по регулированию лесных отношений (контроль, формирование законодательной базы, перевод земель, утверждение платежей за пользование лесным фондом, организация научных исследований и информационных потоков) сосредоточены на федеральном уровне. Если представленный проект Кодекса будет принят, то регионам достанется в собственность только древесно-кустарниковая растительность.

## Основы государственного управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов

Государственное управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также использования и охраны земель лесного фонда осуществляет правительство Российской Федерации непосредственно или через уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти. Государственное управление лесами в части полномочий субъектов Российской Федерации осуществляют соответствующие органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов. При этом сохраняется трехзвенная структура государственных органов управления лесным хозяйством: федеральный орган и его территориальные органы, включающие в себя органы уп-





правления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации и лесхозы.

Предусмотрено, что федеральный орган управления лесным хозяйством может создавать специализированные организации по охране лесного фонда от незаконных порубок и других нарушений лесного законодательства, авиационной охране лесов от пожаров, по защите леса от вредителей и болезней, по лесному семеноводству, лесоустroительные, научные, проектно-изыскательские и другие организации.

Определены задачи государственного лесного контроля, которые заключаются в проведении мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения всеми гражданами и юридическими лицами, *в том числе собственниками участков лесного фонда*, установленного порядка лесопользования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Следует отметить, что в проекте новой редакции Лесного кодекса более четко определены задачи государственной лесной охраны: на нее возлагается обеспечение охраны лесного фонда от незаконных рубок (порубок), нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду. Предусматриваются меры по улучшению взаимодействия и оперативности работы государственной лесной охраны, состоящей из должностных лиц федерального органа управления лесным хозяйством, его территориальных органов и специализированных организаций. Существенно расширяются ее права в сфере предотвращения, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений, производства по делам об административных правонарушениях.

К сожалению, законопроект не решает старых проблем, связанных с ограничением деятельности органов госконтроля и лесной охраны: они могут выявлять нарушения лесного законодательства только на территории лесного фонда. В законопроекте не предусмотрены механизмы, обеспечивающие контроль за перемещением лесной продукции с момента заготовки леса до потребителя и тем самым гарантирующие прозрачность лесных отношений и законность получения лесной продукции.

Одним из наиболее важных вопросов государственного управления лесами является статус лесхозов. В проекте Кодекса указано, что «лесхозы осуществляют от имени Российской Федерации государственное управление на закрепленных за ними участках лесного фонда». Так как, согласно проекту, ведение лесного хозяйства не является функцией государственного управления лесами, то, следовательно, это и не функция лесхозов. Они будут заниматься им лишь в той мере, в какой это необходимо для осуществления государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов при отсутствии иных исполнителей работ. Таким образом, предполагается, что часть лесохозяйственных работ перейдет к другим организациям.

К сожалению, в законопроекте не предусмотрены механизмы, обеспечивающие контроль за перемещением лесной продукции с момента заготовки леса до потребителя.

## Основы организации лесного хозяйства

В проекте новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации в основе организации лесного хозяйства сохранена прежняя система деления на группы лесов и категории защитности в лесах первой группы в зависимости от экономического, экологического и социального значения лесного фонда, местоположения и выполняемых функций (ст. 29 проекта ЛК РФ), хотя такое деление вызывает много справедливой критики. Главным его недостатком является то, что существующие система управления, режим охраны и защи-

ты, целевое назначение и использование лесов не совсем соответствуют современным представлениям об их функциях. Известно, что во многих странах деление лесов осуществляется исходя из более четких принципов и целей ведения лесного хозяйства. Выделяются три группы лесных территорий:

1. Коммерческие леса, главная цель лесного хозяйства в которых — максимальная продуктивность лесов и получение максимально возможной коммерческой прибыли от лесозаготовок.

2. Охраняемые лесные территории, предназначенные главным образом для сохранения экологических функций лесов.

3. Территории традиционного проживания малочисленных народов, где произрастающие леса выполняют социальные и рекреационные функции.

При доработке проекта Лесного кодекса стоит обратить внимание на опыт других стран по целевому разделению лесов.

В основе организации лесопользования по-прежнему лежит возраст рубок, несмотря на то что в большинстве случаев это сугубо субъективный показатель, слабо связанный с экологическими особенностями, динамикой, функциями лесов, не всегда экономически обоснованный и не способный гибко реагировать на потребности рынка. В законопроекте сказано, что обоснование возраста рубок проводится при лесоустройстве или по результатам научных исследований. Он определяется исходя из значения и продуктивности лесов, выполняемых ими функций, а также биологических особенностей произрастающих древесных пород. Непонятно, почему из всех известных показателей законодатели остановили выбор именно на этом. По существу все, что касается организации лесоустройства и учета лесного фонда, не претерпело изменений в проекте Кодекса.

## Лесопользование

Помимо традиционных видов лесопользования: заготовки древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, побочного лесопользования, пользования участками лесного фонда для организации охраны, использования и воспроизводства охотничьих животных, пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских, культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей — предполагается новый вид лесопользования — *«пользование участками лесного фонда для коммунально-бытовых, жилищных и иных социальных нужд. При этом допускается строительство объектов недвижимости и иных конструкций и сооружений на участках лесного фонда, предоставленного для коммунально-бытовых, жилищных и иных социальных нужд, культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей»*. Следует отметить, что, очевидно, законодатели делают очень большие ставки на этот вид использования лесов.

Лесопользователи свободно осуществляют свои права, если это не ухудшает состояния лесов и земель лесного фонда, не наносит вред окружающей природной среде, а также не нарушает права и законные интересы других лиц. Предполагается, что на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей будет установлен порядок пользования участками лесного фонда, обеспечивающий их традиционный образ жизни.

В качестве положительного момента новой редакции Лесного кодекса РФ отметим введение добровольной лесной сертификации, что положило конец спорам относительно необходимости обязательной сертификации. Ста-



тья 88 законопроекта предусматривает проведение добровольной лесной сертификации в целях обеспечения устойчивого управления лесами, защиты интересов потребителей, продвижения лесной продукции на международные рынки лесоматериалов на основе стандартов устойчивого управления лесами. Обязательной сертификации на содержание радионуклидов подвергаются древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы той части лесного фонда, которая подверглась радиоактивному загрязнению.

Участки лесного фонда «предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование на следующих правах пользования: аренды (в том числе аренды с правом выкупа), концессии и краткосрочного пользования, а также в собственности на основании договора купли-продажи» (ст. 47).

## Аренда участков лесного фонда

В проекте закона сохранен прежний порядок предоставления участков лесного фонда в аренду, а именно — по результатам лесных конкурсов за плату на срок от одного года до срока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования (ст.

63). При этом максимальный срок аренды — 49 лет — установлен для аренды участков лесного фонда, предоставляемых для коммунально-бытовых, жилищных и иных социальных нужд или для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

При соблюдении определенных стандартных условий по оплате такой договор дает право выкупа участков лесного фонда в собственность.

В краткосрочное пользование на срок до одного года участки лесного фонда предоставляются также по результатам лесных аукционов или на основании решения органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации.

Следует отметить, что законопроект не предусматривает возможность получения участка лесного фонда в безвозмездное пользование, а также исключает случаи, предусмотренные частью 3 статьи 34 ЛК РФ. В то же время предусмотрена возможность аренды участка лесного фонда на срок до 25 лет для осуществления деятельности, не связанной с ведением лесного хозяйства или использованием лесным фондом. Ранее ЛК РФ этот вопрос не решал (ст. 64 и 66 ЛК РФ).

## Собственность на леса и права собственности

Собственность — система исторически изменяющихся объективных отношений между людьми в процессе производства, распределения, обмена, потребления, характеризующихся присвоением средств производства и предметов потребления. Сохранение в законодательстве неопределенности прав собственности на леса, слабая их защищенность, отсутствие развитой инфраструктуры лесного хозяйства, поддержки собственников и баланса частных и общественных интересов, претензии власть предержащих, особенно в регионах, контролировать имущество и финансовые потоки — важнейшие факторы, дестабилизирующие развитие всего лесного сектора, способствующие росту недоверия его участников друг к другу и к государству.

Глава 2 проекта новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации раскрывает понятие собственности на лесной фонд, леса, не входящие в лесной фонд, и допускает многообразие ее видов, но это в первую очередь касается древесно-кустарниковой растительности.

Согласно ст. 19 законопроекта, лесной фонд, леса, расположенные на землях обороны и безопасности, а также на территории ЗАТО, находятся в федеральной собственности. Собственник несет все бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов собственности и имеет право на получение доходов от их использования. При этом указывается, что «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, допускается частная форма собственности на участки лесного фонда». В ст. 22 законопроекта уже ясно сказано, что древесно-кустарниковая растительность может находиться в собственности Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, граждан и юридических лиц, принадлежит на правах собственности, права владения, пользования и распоряжения собственнику соответствующего земельного участка.

Исторически леса были государственной собственностью и служили источником доходов государства. В последнее десятилетие с развитием рыночных отношений в нашей стране государство, по общему мнению, утратило позиции эффективного собственника, а новые формы хозяйствования (аренда, концессия, аукционы) еще не сформировали

ответственных собственников. Этим в значительной степени и обусловлены рост теневого бизнеса и криминализация экономики.

Единственно верный, с нашей точки зрения, путь — не торопиться, оставить в покое федеральную собственность на леса, тем более что в России есть богатый, но печальный опыт разгосударствления и приватизации предприятий, который, как затем признали сами авторы реформ, привел к растаскиванию госсобственности, в том числе благодаря разрешению аренды народных предприятий с последующим правом их выкупа. Не стоит забывать и то, что проведенная в России приватизация общенародной собственности в целом оценивается негативно. Ибо в реальности произошло перераспределение накопленной за столетия государственной собственности, имущества, богатства в пользу относительно небольшой группы граждан за счет ущемления интересов основной части населения. Приватизация в России носила в основном номенклатурный характер, и широкое участие в ней приняли представители теневой экономики.

Между тем международный опыт показывает, что сохранение государственной или разнообразие форм собственности на леса — результат естественного исторического развития общества. Социальная политика развитых государств направлена на формирование различных форм собственности, укрепление широкого слоя собственников как наиболее надежной опоры и основы стабильности общества с рыночной экономикой. К собственникам относят в Японии до 90 %, в США — до 2/3 всего населения. Многие собственники являются мелкими и средними предпринимателями. Важно иметь в виду, что на различных стадиях воспроизводства его общественный и частный характер находятся в разных соотношениях. В Швеции, например, считают, что производство у них на 85–90 % организовано по принципу частного предпринимательства, а присвоение почти наполовину носит общественный характер. Налоги на прибыль хозяйства составляют 52 %, а на доходы предпринимателей — до 70 % (в среднем 50 %). Они поступают государству и распределяются на общественные и социальные нужды и поддержку мелких (небольших) предпринимателей. Развитие различных форм собственности на леса в России может способствовать повышению эффективности их использования и увеличению доходов государства, прежде всего в уже освоенных районах страны, где сформирована необходимая инфраструктура и есть рынки сбыта. Именно в этих районах можно сформиро-



вать так называемые высокодоходные коммерческие леса, использовать современные методы ведения лесного хозяйства для получения максимального прироста древесины, привлекать необходимые инвестиции и получать стабильные высокие доходы от лесопользования.

В новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации правам собственности на леса посвящена целая глава, в которой предлагается несколько неожиданный подход. Статья 68 законопроекта устанавливает, что в частной собственности могут находиться участки лесного фонда, приобретенные гражданами или юридическими лицами для коммунально-бытовых, жилищных и иных социальных нужд, а также для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей. Непонятно, почему столь неожиданно и где так остро встали проблемы приватизации лесов именно в этих целях. Что такое вообще в лесном хозяйстве «коммунально-бытовые, жилищные и иные социальные нужды», если приватизация лесов начинается именно с них. Также неясно, насколько приватизация лесов для коммунально-бытовых, жилищных и иных социальных нужд сможет увеличить доход государства, привлечь инвестиции и тем самым служить оздоровлению экономики. Если проблема столь остра и обременительна для государства, то почему ранее об этом молчали представители власти, депутаты, общественность?

Статья 69 законопроекта устанавливает порядок возникновения прав собственности на участки лесного фонда на основании договора купли-продажи или аренды участка лесного фонда с правом выкупа, предоставляемого для коммунально-бытовых, жилищных и иных социальных нужд или для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей, заключаемых по результатам аукционов. К купле-продаже участка лесного фонда применяются нормы гражданского законодательства, если иное не установлено Кодексом.

Собственники участков лесного фонда за счет своих средств обеспечивают проведение мероприятий по лесоустройству, охране, защите и воспроизводству лесов в соответствии с требованиями Кодекса самостоятельно или на основании договоров, заключаемых со специализированными организациями федерального органа управления лесным хозяйством.

Также в проекте Кодекса предусмотрены права, обязанности собственников леса и прекращение прав собственности.

В общем виде в проекте закона указаны виды платежей за пользование лесным фондом: лесные подати (при краткосрочном пользовании участками лесного фонда), арендная плата, разовые платежи (при проведении лесного конкурса или лесного аукциона) и концессионная плата. Предполагается, что порядок определения и внесения платежей за пользование лесным фондом будет определен в соответствии с бюджетным кодексом и дополнительным законом о лесных платежах. В настоящее время МПР России представило в правительство проект федерального Закона «О платежах за пользование лесным фондом Российской Федерации», предусматривающий рентный подход к определению размеров платежей за пользование лесным фондом.

В заключение следует отметить, что, несмотря на повышенное внимание руководителей государства и наличие достаточно большого количества документов, которые должны определять общую государственную политику и стратегию в отношении лесов, в настоящий момент нет единого понимания того, как необходимо управлять лесными ресурсами страны. К сожалению, существующие ныне документы и представленные проекты Лесного кодекса не содержат принципов

альных комплексных решений, способных обеспечить устойчивое управление лесами в России. Все они выглядят лишь как ведомственные попытки «революционного решения» частных проблем лесного хозяйства и организации лесопользования. Очевидно, что при сохранении такого подхода не удастся достичь одной из главных стратегических целей государства на ближайшую перспективу — ликвидировать экономическое отставание от развитых стран и осуществить интеграцию в мировую экономику. Управление лесным хозяйством необходимо организовать таким образом, чтобы обеспечить условия для сохранения лесов, привлечения инвестиций, формирования ответственного лесопользования в России и становления лесного сектора как ключевого сектора экономики.

В лесном хозяйстве России существуют свои традиции, поэтому во многих случаях зарубежный опыт законодательного регулирования не может быть использован напрямую. Тем не менее следует обратить внимание на общие принципы формирования лесного законодательства стран с развитым лесным сектором. Перечислим лишь главные из них:

- необходимость общественной поддержки целей ведения лесного хозяйства на основе учета общих интересов всех сторон — правительства, собственности, лесовладельцев, лесопользователей и т.д.;
- наличие единых правил лесопользования, соблюдение экологических принципов;
- прозрачность всей цепочки производства древесной продукции (от мероприятий по выращиванию леса, ведению лесного хозяйства до лесозаготовок и производства конечной лесной продукции);
- предсказуемость всех проводимых в лесном секторе мероприятий (от посадки леса до различных лесопромышленных проектов, требующих долгосрочных инвестиций);
- участие общественности в процессе управления лесами.

Сейчас во многих странах мира идет процесс реформирования и структурной перестройки лесного хозяйства и лесной промышленности. Международный переговорный процесс по лесам направлен на разработку общих механизмов сохранения и устойчивого использования лесных экосистем и сохранения биоразнообразия. За последние годы коренным образом изменились состояние делового и инвестиционного климата, структура потребления и отношение потребителей к соблюдению экологических требований и общепризнанных стандартов в лесном комплексе. Ведущие производители и потребители лесной продукции предъявляют требования к качеству

управления лесами и уделяют ему не меньше внимания, чем качеству, техническим характеристикам, потребительским свойствам и сертификации готовой продукции. Есть много веских оснований глобального экологического характера

для того, чтобы государственная политика была направлена на сохранение части лесов в их нетронутом состоянии. Большие возможности и резервы для экономического развития и удовлетворения потребностей общества кроются в эффективном управлении лесами, применении современных методов интенсивного ведения лесного хозяйства в уже освоенных лесных районах страны. Остается только надеяться на то, что разработчики лесного законодательства России смогут сохранить лучшие отечественные традиции, использовать современный мировой опыт, следовать международным требованиям устойчивого управления лесами. Только тогда мы будем иметь такую законодательную базу, которая гарантирует сохранение природного богатства России и ее экономическое процветание.

Несмотря на повышенное внимание руководителей государства и наличие достаточно большого количества документов, которые должны определять общую государственную политику и стратегию в отношении лесов, в настоящий момент нет единого понимания того, как необходимо управлять лесными ресурсами страны.

