



КОММЕНТАРИИ К НОВОМУ ЛЕСНОМУ КОДЕКСУ

В. Дмитриев, канд. с.-х. наук, WWF России

До последнего времени основополагающим законодательным актом, регулирующим лесные отношения, был Лесной кодекс Российской Федерации (1997 г.). 4 декабря 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал новый Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Лесной Кодекс вступил в действие с 1 января 2007 г.

По мнению Правительства Российской Федерации, разработка и принятие новой редакции Кодекса Российской Федерации вызваны необходимостью отражения в лесном законодательстве произошедших в последние годы изменений социально-экономической ситуации в стране, необходимостью обеспечения согласованного и эффективного государственного управления в области использования, охраны и воспроизводства лесов, необходимостью создания благоприятного климата для осуществления рационального использования лесных ресурсов в условиях экономического роста.

На протяжении всего периода рассмотрения законопроекта в Государственной Думе он неоднократно подвергался существенной критике и его текст был кардинально переработан между первым и третьим слушаниями. При рассмотрении Государственной Думой проекта Кодекса была создана Рабочая группа, которая провела 18 заседаний.

В течение 1,5 лет в Государственную Думу поступило более 6 тыс. поправок от граждан, государственных и общественных организаций. Кроме того, поступил ряд замечаний и поручений со стороны Президента Российской Федерации по проекту Лесного кодекса.

Основные замечания касались вопросов собственности на леса, ограничения прав граждан на пребывание в лесах, правового толкования терминов «лес» и «лесные участки», порядка распределения лесных ресурсов и т. д.

Основные положения нового Лесного кодекса

В основе Кодекса прежде всего лежит регулирование **земельных отношений**, связанных с предоставлением земельных участков (называемых в Кодексе «лесными участками») для осуществления установленных Кодексом видов лесопользования. Только затем рассматривается лес как природная экосистема и природный ресурс.

Несмотря на то, что в значительной мере удалось детализировать нормы, касающиеся общедоступного лесопользования, пребывания граждан в лесах, тем не менее в законе **осталась неопределенность норм, по которым может быть ограничено или запрещено пребывание граждан в лесах**, а также право граждан свободно и бесплатно для собственных нужд осуществлять заготовку дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых и недревесных лесных ресурсов.

Под давлением общественности установлена **федеральная собственность** на земли лесного фонда и лесные участки из состава этих земель, но при этом полномочия Российской Федерации по управлению лесами переданы на уровень ее субъектов и должны осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета. Несмотря на формальное сохранение федеральной собственности на участки лесного фонда, по мнению специалистов, Кодекс создает достаточно предпосылок для появления частной собственности на лесные участки и в дальнейшем — их купли/продажи.

Введена новая **классификация лесов**, основанная на их экономическом, экологическом и социальном значении. Леса разделены на три вида: защитные, эксплуатационные и резервные. Кроме того, осталась правовая норма — особо защитные лесные участки, которая позволяет сохранять наиболее ценные лесные участки в эксплуатационных лесах. В целом это является положительным моментом в регулировании лесных отношений, но важно, чтобы при фактической реализации данных норм не произошла «потеря» уже существующих особо охраняемых природных территорий (ООПТ), водоохраных зон и прочих категорий защитности.



Существенные изменения произошли в отношении определения **правового режима и ограничений использования защитных лесов**. Прежде всего сняты ограничения на проведение рубок в защитных лесах и лесах ООПТ. Единственным ограничением в лесах ООПТ, а также в лесопарках и городских лесах является запрещение сплошных рубок.

Значительно расширен **перечень видов использования лесов**, по существу являющихся видами землепользования. Появились такие экзотические виды лесопользования, как осуществление работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых, строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов, строительство, реконструкция и эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, переработка древесины и иных лесных ресурсов, осуществление религиозной деятельности и т. д. При этом сняты ограничения по строительству в лесах капитальных и временных сооружений, развитию объектов лесной и промышленной инфраструктуры. **Отдельные статьи Кодекса направлены на прямое стимулирование и привлечение инвестиций в промышленное освоение лесов, которое не имеет ничего общего с устойчивым ведением лесного хозяйства интенсивными методами, а направлено на освоение новых лесных массивов и расширение зоны лесопользования.**

Остались без внимания многие предложения по особенностям использования лесов в **местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации**, обеспечивающие сохранение традиционного образа жизни этих народов. Все нормы, касающиеся прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, носят формальный характер и не могут служить гарантией возможности реализации их прав на традиционный образ жизни.

Согласно Кодексу использование лесов осуществляется на правах:

- постоянного (бессрочного) пользования лесными участками;
- ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут);
- аренды;
- безвозмездного срочного пользования лесными участками.

Перечисленные права пользования автоматически перенесены из земельного законодательства и не понятно, как эти нормы будут действовать в лесных отношениях.

Определено, что **заготовка древесины является предпринимательской деятельностью**. Граждане и юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договора аренды, а в случае осуществления заготовки древесины без предоставления лесного участка — договоров купли-продажи лесных насаждений. Договор аренды заключается на срок от 10 до 49 лет.

Граждане осуществляют заготовку древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Все **арендные отношения максимально соответствуют нормам гражданского права**. Договоры аренды заключаются по результатам аукционов, за исключением случаев предостав-

ления в аренду лесных участков для осуществления работ по изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации водохранилищ, гидротехнических сооружений, портов и т. д. Кроме того, **без конкурса будут предоставляться лесные участки для реализации инвестиционных соглашений в области освоения лесов, для создания и эксплуатации лесоперерабатывающей инфраструктуры. Это фактически стимулирует неограниченное освоение лесов.**

Из Кодекса исчезли все упоминания об **экологической экспертизе**. Более того, Федеральным законом «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» вносятся изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», в соответствии с которыми **не требуется проведения экологической экспертизы любых лесных проектов.**

Возможность участия общественности в процессе управления лесами предусматривается в качестве одного из основных принципов лесного законодательства, но фактически **не может быть реализована из-за отсутствия реальных механизмов влияния общественности на принятие управленческих решений по ведению лесного хозяйства и организации лесопользования.**

Сроки договоров аренды сокращены с 99 лет и могут устанавливаться в пределах от 10 до 49 лет, а для видов лесопользования, связанных со строительством гидросооружений, трубопроводов, добычи полезных ископаемых и прочих нетрадиционных видов лесопользования, допускается аренда на срок от 1 года до 49 лет. По истечении срока аренды при заключении договора на новый срок установлено **преимущественное право добросовестного арендатора. Но при этом из Кодекса не ясно, кто будет решать, настолько арендатор был добросовестен.** При этом Кодекс предусматривает заключение договора аренды только по результатам аукциона, хотя пра-

© Группа «КЕДР»



Появились такие экзотические виды лесопользования, как строительство, реконструкция и эксплуатация линий электропередачи

вила проведения аукционов не позволяют учитывать преимущественные права ответственных лесопользователей, так как победителем аукциона может быть только тот, кто на аукционе предложил максимальную цену. **Исключительно аукционный способ распределения лесных ресурсов особенно беспокоит лесопромышленные компании, поскольку допускает к участию в аукционе лиц, которые не имеют реальной возможности для осуществления лесопользования и стремятся использовать возможность передать арен-**

дованные участки в субаренду или могут использовать приобретение лесных участков в аренду вокруг крупных лесоперерабатывающих комбинатов как дополнительный рычаг в ведении корпоративных войн с целью захвата прибыльных предприятий.

Кроме того, новый Лесной кодекс не решил старой проблемы **передачи лесных участков в аренду лесопользователям, имеющим принципиально разные интересы при лесопользовании.** Например, оставлен без внимания традиционный конфликт интересов охотников и лесозаготовителей.

На **арендатора возлагаются обязанности по ведению лесного хозяйства, охране и защите леса, но не определено, какие мероприятия могут быть включены в эти понятия. Отсутствуют четкие требования к лесопользователям по ведению лесного хозяйства, в отношении сохранения биоразнообразия и решении социальных вопросов.** Так как в Кодексе нет четкого определения и даже упоминания термина «ведение лесного хозяй-



ства», независимо от вида лесопользования (будь это сбор грибов и ягод, охота, пчеловодство или заготовки древесины) на всех лесопользователей в полном объеме должны распространяться требования по ведению лесного хозяйства, тушению лесных пожаров, лесовосстановлению, борьбе с вредителями и болезнями леса. При этом масштаб и объем этих лесохозяйственных мероприятий также не определен.

Арендаторы, заключившие договоры аренды до дня вступления в действие новой редакции Лесного кодекса, должны будут их переоформить и привести в соответствие с новой редакцией Лесного кодекса, только после этого договоры будут действительны до истечения срока аренды. Основной проблемой является неизвестность новых условий по ведению лесного хозяйства, социальным обременениям и т. д., с которыми могут столкнуться арендаторы при переоформлении договоров аренды. Новые условия могут оказаться невыполнимыми или слишком разорительными для арендаторов.

Лесорубочный билет — основной разрешительный документ, подтверждающий права лесопользования и позволяющий идентифицировать места рубок, прекратит свое существование 1 января 2008 г. Выданные в 2006 г. лесорубочные билеты будут действовать до конца 2007 г., поэтому арендаторы и лесхозы стараются выписать лесорубочные билеты сейчас на год вперед. Конечно, никто уже не думает о качестве и соответствии фактических данных и данных, указанных в выписанных в сумасшедшем режиме лесорубочных билетах. А это значит, что формально все работы, непосредственно связанные с заготовкой древесины, в течение 2007 г. будут проведены с нарушением лесного законодательства или нелегально.

Существенно изменены положения, касающиеся государственного контроля использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В законе есть довольно широкие полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор, но **практически все полномочия по выполнению государственного лесного контроля и надзора переданы субъектам РФ.** Кроме того, вместо разрешительной системы лесопользования вводится заявительная, основанная в первую очередь на декларациях лесопользователей.

В новом Лесном кодексе **значительно расширены полномочия субъектов Российской Федерации.** По существу, Российская Федерация делегировала почти все свои полномочия в сфере лесных отношений, в области пользования и распоряжения лесами органам государственной власти субъектов РФ. Можно сказать, что произошло **самое масштабное перераспределение полномочий по управлению лесами от центра в регионы.** При этом регионы не имеют ясной картины об организации управления лесами на региональном уровне и должны осуществлять переданные им полномочия за счет субвенций из федерального бюджета.

В отношении управления лесами новый Кодексом установлено только то, что **в качестве основных единиц управления определены лесничество и лесопарки.** Согласно ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса...» субъектам РФ передаются лесхозы вместе с их имуществом.

Основными документами являются лесной план субъекта Российской Федерации, лесохозяйственный регламент (со-

ставляется на лесничество или лесопарк на срок 10 лет), проект освоения лесов. К сожалению, оценить качество содержания данных документов невозможно, так как их еще только предстоит разработать. **Существенной проблемой для экологических организаций будет возможность обеспечения мероприятий по сохранению биоразнообразия, наиболее ценных участков леса и обеспечению мероприятий по предотвращению нелегальных рубок.**

Довольно сложно придется при **создании новых ООПТ,** предусмотренных распоряжением Правительства РФ от 23 мая 2001 г. № 725-р «О перечне государственных природных заповедников и национальных парков, которые предусматривается организовать на территории Российской Федерации в 2001–2010 гг.». Дело в том, что **часть новых ООПТ предполагается создать на территории нескольких субъектов и в условиях разделения управления лесами между субъектами РФ создание новых ООПТ, очевидно, будет затруднено.** Тем более станет практически невозможной реализация идеи **создания экологического каркаса на основе «экологических коридоров», расположенных в нескольких субъектах РФ.**

Как утверждают политики, принятый лесной закон создаст предпосылки для перехода лесных отношений на качественно новый этап развития, но на самом деле все прекрасно понимают, что **последствия реформы лесного хозяйства не просчитаны.** Если при внесении проекта Лесного кодекса в Госдуму Правительство уверяло депутатов, что принятие нового Лесного кодекса не приведет к увеличению расходов бюджета, то уже при рассмотрении в Совете Федерации и на заседании Правительства МПР запросило на введение его в действие более 10 млрд рублей, что сопоставимо с годовым бюджетом лесного хозяйства России.

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



Существенной проблемой для экологических организаций будет возможность обеспечения мероприятий по сохранению биоразнообразия

По существу, **новый Лесной кодекс приведет к коренному реформированию всего лесного комплекса, при этом результаты этих реформ не предсказуемы.** Маловероятно, что неопределенность этих лесных реформ будет способна стимулировать более эффективную охрану, защиту и использование лесов, ответственное лесопользование и развитие высокотехнологичных перерабатывающих производств, рациональное использование лесных территорий в соответствии с объективными потребностями общества, экономики и природы.

Неожиданно для всех, в том числе и для самих разработчиков, новый Лесной кодекс получился до такой степени революционным, что практически не сохранил преемственности с ранее действовавшим лесным законодательством. Для реализации Кодекса, вступившего в действие с 1 января 2007 г., необходимо принять более 50 подзаконных актов, которые касаются всех важных моментов регулирования лесных отношений. Урегулирован только порядок проведения аукционов по продаже права на заключение договора аренды или права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Впервые в истории вступил в силу закон, исполнение которого практически невозможно. При этом следует напомнить, что этот закон распространяется на лесную площадь, занимающую более 1 млрд га (что сопоставимо с территорией Европы), а также что на этой территории действуют более 50 тыс. лесопользователей и перерабатывающих предприятий, а в лесном хозяйстве занято около 200 тыс. человек.

