



GREENPEACE

IUCN
The World Conservation Union

ОСНОВНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ российских неправительственных организаций к проекту Лесного кодекса

(версия Минэкономразвития России от 29.01.2004)

В проекте нового Лесного кодекса просматривается целостная концепция и внутренняя логика реформы лесного сектора, хотя в текущей версии она явно имеет незавершенный характер. По сравнению с действующим Кодексом увеличено количество норм прямого действия, что может рассматриваться как положительное изменение.

Однако даже если предлагаемая концепция системы управления лесами была бы абсолютно логична и обоснованна, велик шанс того, что в ходе ее создания в течение длительного времени будет наблюдаться ситуация, когда нынешняя система лесного хозяйства и лесопользования уже будет разрушена, а новая еще не начнет работать. Предлагаемые изменения потребуют коренной переработки многих действующих ведомственных нормативных документов, разработки ряда новых документов, а также утверждения (переутверждения) большинства подзаконных актов на уровне Правительства РФ. В результате деятельность законопослушных и ответственных лесопользователей может оказаться надолго парализованной. В условиях правовой неразберихи переходного периода возможна вспышка нелегальных и полунелегальных рубок и усиление хищнического отношения к лесу. В связи с этим кроме самого проекта Лесного кодекса необходима ясная программа на переходный период введения в действие нового Кодекса.

К сожалению, в текущей версии Кодекса этот переходный период описан крайне скупо. И это является одной из основных проблем, которая должна быть скорректирована при подготовке окончательной версии.

В текущей версии Кодекса имеется еще целый ряд проблем, противоречий с действующим законодательством, внутренних противоречий и технических нестыковок. Часть из них, вероятно, можно отнести за счет того, что доступная нам для анализа версия — предварительная. Однако ряд проблем носят системный характер и являются, с нашей точки зрения, весьма существенными. Наиболее серьезные, на наш взгляд, следующие.

Возможность приватизации защитных и резервных лесов

Если основной целью введения частной собственности на леса является возможность привлечения инвестиций в ле-

сопользование (что следует из всей логики Кодекса), то приватизация необходима в первую очередь в эксплуатационных лесах — лесах второй группы. Приватизация резервных лесов (лесов третьей группы по Кодексу), эксплуатация которых не планируется в ближайшие двадцать лет, а также защитных лесов (лесов первой группы), основная функция которых экологическая, в этом случае не имеет большого практического значения для экономики лесного сектора.

Передача защитных лесов первой группы в частную собственность может существенно повлиять на выполнение ими защитных и экологических функций. Поддержание таких функций лесов производится в общественных интересах, которые в большинстве случаев будут вступать в противоречие с экономическими интересами собственника. Это становится практически неизбежным, так как ответственность собственников за экологические и социальные последствия своей деятельности в текущей версии Кодекса практически не прописана, если не считать нескольких деклараций общего характера, не имеющих четких механизмов реализации.

Текущая версия Кодекса исключает приватизацию части категорий защитности лесов первой группы (ст. 56, п. 2). Однако список этот весьма короток и не включает даже все основные категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ) (как всегда, забыли заказники — эта «ошибка» повсеместна и кочует из одного кодекса в другой с советских времен). С нашей точки зрения, этот список, безусловно, должен быть расширен и включать как минимум все категории ООПТ (лучше всего — просто ссылкой на закон «Об особо охраняемых природных территориях»), а также территории, в установленном законом порядке зарезервированные для их создания.

Таким образом, мы считаем необходимым **исключить из лесов, которые могут быть приватизированы, вообще все категории защитных лесов (лесов первой группы), а также леса третьей группы (резервные леса), представленные в формулировках новой редакции проекта Лесного кодекса.** На экономическую ситуацию в лесном секторе запрет приватизации лесов первой и третьей групп существенно повлиять не может, так как основная часть продукции лесного сектора производится без использования лесов этих категорий. Развитие различных форм собственности возможно только в ранее освоенных лесах второй группы.



Учитывая сложность и неоднозначность мнений по вопросу частной собственности на леса, процедуру предоставления в собственность граждан и юридических лиц участков лесного фонда целесообразно дополнительно изучить и открыто обсудить с участием широкого круга заинтересованных сторон.

Системные проблемы с ООПТ

Пожалуй, самой большой экологической проблемой данной версии Кодекса является неясность и путаница со статусом особо охраняемых природных территорий. Прежде всего, остается неясным, включают ли авторы Кодекса леса ООПТ в лесной фонд (и, соответственно, относят к соответствующим категориям защитных лесов первой группы) или полностью исключают из лесного фонда, относя к лесам на землях ООПТ, согласно Земельному кодексу. В тексте есть положения, поддерживающие как первую, так и вторую точку зрения. Однако нигде об этом не сказано прямо. Оба подхода грешат серьезными проблемами, если их применять ко всем категориям ООПТ без разбора.

В законопроекте нет четкости в определениях и во взаимосвязи таких основных понятий, как «лес», «лесная растительность», «древесно-кустарниковая растительность», «лесные угодья», «лесные участки», «части лесных участков», «лесной фонд», «леса лесного фонда», «многолетние насаждения» и т. д. В частности поэтому возникают проблемы с тем, куда отнести ООПТ, расположенные сейчас на землях лесного фонда. **Так, если все леса ООПТ рассматриваются как лесные угодья на землях ООПТ вне лесного фонда, то это необоснованно усложняет процедуру создания всех категорий лесных ООПТ, так как связано с переводом земель из лесного фонда в категорию «земель ООПТ». Процедура же эта крайне усложнена (ст. 25).**

Вероятно, подобная процедура может применяться при создании «высших» категорий федеральных ООПТ — заповедников и части национальных парков, образование которых и сегодня сопряжено с процедурой земельного отвода всей или части их территории. Но и в этом случае порядок перевода лесов ООПТ в лесные угодья на «землях ООПТ» выглядит излишне усложненным. В частности, требование статьи 25 о возмещении «потерь лесного фонда» гражданами и юридическими лицами, «в интересах которых осуществляется перевод», звучит неуместно, так как ООПТ всегда создается государством в интересах всего общества.

Требование обязательного перевода земель из состава лесного фонда смертельно опасно для региональных ООПТ, создаваемых решением правительств субъектов Федерации и составляющих сегодня основную массу ООПТ России. При этом их создание становится практически невозможным, так как перевод в другую категорию земель осуществляется только Правительством РФ. Это рождает коллизии с законом «Об особо охраняемых природных территориях» и другими законодательными актами. **Представляется логичным сохранить возможность существования по крайней мере части категорий ООПТ в составе земель лесного фонда.**

Для таких ООПТ в составе земель лесного фонда необходимо ввести единую категорию защитных лесов первой группы — «леса особо охраняемых природных территорий» — вместо того неполного списка категорий, который приводится в настоящей версии. Из этого списка хронически выпадают природные заказники, являющиеся такой же категорией ООПТ, как памятники природы, природные парки и пр. Некоторые другие категории ООПТ, определяемые законом «Об особо охраняемых природных территориях», также забыты.

Лесопользование и другая хозяйственная деятельность на территории ООПТ в составе лесного фонда должна осуществляться в соответствии с законом «Об особо охраняемых

природных территориях» и положениями о конкретных территориях, утвержденными органами государственной власти в установленном порядке. Попытка определить режим использования для конкретных категорий ООПТ непосредственно в Кодексе порождает противоречия с законом «Об особо охраняемых природных территориях» и другим законодательством по охране окружающей среды. **Вероятно, статьи 98, 102, 103, 104 следует заменить единой статьей — «Правовой режим лесов особо охраняемых природных территорий» со следующей формулировкой:**

«1. Правовой режим лесов особо охраняемых природных территорий устанавливается законодательством об особо охраняемых природных территориях и положениями о них.

2. На территории лесов особо охраняемых природных территорий допускаются только те виды лесопользования, которые разрешены Положением о конкретной особо охраняемой природной территории. Любая деятельность, запрещенная соответствующим Положением, не допускается».

Возникает также серьезный вопрос о правовом статусе множества существующих ООПТ, большинство из которых сегодня находится на землях лесного фонда. **В главе о введении Кодекса в действие необходимо предусмотреть автоматическое отнесение уже созданных на момент принятия Кодекса ООПТ к соответствующей категории земель.**

Требование к владельцам лесных участков вести лесное хозяйство

Данная проблема тесно связана с предыдущей. Статья 34 («Условия лесопользования») обязывает владельцев лесных участков вести лесное хозяйство (п. 3), хотя в том же пункте признается, что ряд видов лесопользования может осуществляться и без ведения лесного хозяйства. Оговорка «кроме случаев, установленных настоящим Кодексом» повисает в воздухе, так как такие случаи в текущей версии не оговорены.

Принуждение владельцев лесных участков вести лесное хозяйство связано с целым рядом требований, универсальный характер которых вызывает сомнение — в частности, требование проводить санитарные рубки (ст. 46) и рубки ухода (ст. 47). Для значительных территорий лесов России это требование просто нереализуемо из-за их удаленности и отсутствия инфраструктуры, а также в силу своей экономической бессмысленности. Кроме того, если в эксплуатационных лесах это оправданно, то для многих категорий ООПТ, лесов научного значения, заповедных лесных участков данное требование может вступать в противоречие с целями их выделения, а для ООПТ — в прямое противоречие с требованиями законодательства об особо охраняемых природных территориях и положениями о конкретных территориях. Это также препятствует созданию ООПТ на частных землях даже при добровольном согласии или желании собственника, т. е. ограничивает права собственника по использованию принадлежащего ему участка в природоохранных целях.

Для устранения указанных противоречий, с нашей точки зрения, необходимо внесение следующих существенных поправок:

1. Признать «пользование лесом для природоохранных целей» отдельным видом лесопользования, которое может осуществляться как с ведением, так и без ведения лесного хозяйства.

2. Установить, что владелец лесных участков может не вести лесного хозяйства, **если это противоречит природоохранным целям лесопользования.**

3. Установить, что арендатор лесных участков, использующихся для целей заготовки древесины, может не вести лесного хозяйства на отдельных участках, которые им указыва-



ются в декларации в качестве **особо ценных лесных участков (лесов высокой природоохранной ценности)**.

Облегчение возможности строительства и добычи полезных ископаемых в лесах

В текущей версии Кодекса процедура перевода земель из состава лесного фонда в другие категории многоступенчата и обеспечивает достаточный уровень защиты лесов от массовой застройки и другого использования, не связанного с лесным хозяйством. В то же время такое использование вполне вероятно и при сохранении земель в составе лесного фонда. При этом возможно превращение ранее покрытых лесной растительностью земель в нелесные.

Хотя статья 28 дает исчерпывающий список видов лесопользования (строительства или добычи полезных ископаемых среди них нет), текущая версия Кодекса не содержит запрета на строительство под предлогом разрешенных видов лесопользования. Так, ничто не препятствует построить коттеджный поселок на территории, взятой в аренду с целью «пользования лесом для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей». (В версии Кодекса от 27 января была статья 73, которая четко регламентировала строительство временных сооружений на арендованном в таких целях участке. В текущей версии она неожиданно исчезла.)

Также ничто не препятствует тому, чтобы построить коттедж под видом «охотничьего домика» на лесном участке, взятом в аренду в целях «пользования лесом для организации использования и воспроизводства объектов животного мира». В рассматриваемой версии Кодекса данный вид пользования (равно как и вышеупомянутый) вообще никак не регламентируется — статья 33 лишь говорит, что это осуществляется «в соответствии с настоящим Кодексом». Данная посылка нигде далее не расшифровывается.

Еще один способ построить коттедж (или даже добывать золото) в лесу — арендовать лесной участок под предлогом «пользования лесом для научно-исследовательских и образовательных целей». Коттедж можно объявить, например, научным стационаром, а промышленную добычу золота драгой — геологическими изысканиями. Правда, статья 62 делает это доступным только для государственных организаций и учреждений, что, однако, не является серьезным препятствием.

Нам представляется необходимым закрыть все подобные лазейки в окончательной редакции Кодекса.

Возможное ущемление прав граждан

На первый взгляд Кодекс закрепляет право граждан на бесплатное и общедоступное лесопользование без специальных разрешений. Статья 37 относит к таковому пребывание в лесах, сбор грибов и ягод и пр., а также культурно-оздоровительные, туристические и спортивные мероприятия.

Однако сразу же следуют оговорки. Так, пункт 4 статьи 37 делает исключение для «случаев, когда пребывание граждан в лесах и сбор ими недревесных лесных ресурсов несовместимы с целями предоставления лесных участков в аренду либо причиняют ущерб собственникам лесных участков». Кроме того, пребывание в лесу и сбор грибов и ягод могут быть ограничены «в интересах пожарной безопасности лесов, ведения орехопромышленного, лесоплодового или лесосеменного хозяйства» (п. 3 той же статьи). При таких общих формулировках существует опасность расширительного толкования данных положений.

Настораживает, что в текущей версии Кодекса предполагается, что собственник или арендатор самостоятельно принимает решения об ограничении доступа граждан в леса. «О принятом решении об ограничении пребывания граждан в

лесах собственник, арендатор лесного участка должен известить в доступной форме» (п. 5 ст. 37) — этим ограничиваются его обязанности, что открывает широкие возможности для произвола владельцев лесных участков. О возможности граждан оспорить данное решение, равно как и об ответственности за неправомерное ограничение прав граждан по доступу в лес в текущей версии Кодекса ничего не говорится.

Мы считаем, что право граждан на общедоступное лесопользование может быть ограничено только судом, который должен принимать соответствующее решение по каждому конкретному случаю. При этом бремя доказательств того, что реализация гражданами этого права, т. е. что «пребывание граждан в лесах и сбор ими недревесных лесных ресурсов несовместимы с целями предоставления лесных участков в аренду либо причиняют ущерб», следует возложить на владельцев лесных участков. Кодекс должен давать ясный и исчерпывающий список оснований для ограничения доступа граждан в леса, не допускающий расширительного толкования.

Существенное ослабление контроля за соблюдением законодательства при лесопользовании

Данный проект Лесного кодекса содержит набор правительственных слов об ответственности лесопользователей и о структурах, имеющих права и обязанности по осуществлению государственного контроля. Однако в то же время полностью пересматривается вся система учета лесных ресурсов и предоставления их в пользование. В результате практически все применяющиеся в настоящее время процедуры и технологии контроля за рубками окажутся непригодными к дальнейшему использованию. И в первую очередь станет невозможным контроль за соответствием фактических объемов рубок заявленным в декларациях. Для разработки новых технологий контроля, основанных в основном на применении дистанционных методов, потребуются годы. А до тех пор лесопользователи будут вправе рубить столько, сколько сочтут нужным, не обращая внимание на расчетные лесосеки и прочие формальные ограничения и не опасаясь каких-либо санкций. Вместе с возможностями без всяких последствий для себя «сбросить» истощенные участки леса обратно государству данные положения Кодекса могут привести к существенным проблемам даже в многолесных регионах.

Полное исключение общественности из планирования лесопользования и контроля за ним

Настоящая редакция Кодекса продолжает традицию предыдущих по планомерному исключению общественности из процесса принятия решений, связанных с лесами. Практически единственное место, где общественность хоть как-то упоминается, — статья 25 («Порядок перевода земель лесного фонда в иные категории»), пункт 2, где речь идет о проведении общественных слушаний.

С нашей точки зрения, необходимо учесть мнение общественности (особенно местного населения) и в ряде других случаев: при передаче лесов в долгосрочную аренду, составлении плана лесопользования (по крайней мере, для достаточно крупных территорий).

Еще одной формой участия общественности в управлении лесами могло бы быть создание общественных лесных инспекций, действующих при содействии и под патронажем Государственной лесной охраны. Подобная практика существовала в прошлые годы и во многих случаях доказала свою эффективность.



Незаслуженно забытой формой привлечения общественности к лесным делам являются школьные лесничества. Такие организации до сих пор существуют де факто. Однако их статус абсолютно неясен.

Фиктивность «либерализации» лесопользования

Основной пафос нового Кодекса состоит в либерализации лесопользования и предоставлении большей свободы лесопользователям в выборе методов и способов ведения лесного хозяйства. Декларируется, что «Лесопользователи осуществляют лесопользование свободно» (ст. 34, п. 1). Предполагается, что, составив проект ведения лесного хозяйства и заявив в лесной декларации свои намерения по ведению хозяйства, далее лесопользователь действует самостоятельно. «Вмешательство органов государственной власти в деятельность лесопользователей по использованию лесных участков не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами» (ст. 34, п. 6).

Вместе с тем выясняется, что все не так просто: план лесовладения должен разрабатываться «по материалам лесоустройства» (ст. 35, п. 2). Более того, «несоответствие плана материалам лесоустройства» может служить основанием для отказа в регистрации плана лесовладения уполномоченным федеральным органом по управлению лесным фондом.

Все основные виды пользования должны вестись в соответствии с «техническими регламентами» (правилами рубок, наставлениями и пр.) (ст. 29–31, ст. 34, п. 4, ст. 46, 47 и др.). «Несоответствие лесной декларации правилам лесопользования, установленным лесным законодательством и техническими регламентами» может являться основанием для приостановления лесопользования (ст. 40).

Не отрицая важности общих правил и стандартов, мы, тем не менее, считаем необходимым отметить, что именно излишняя детальность, противоречивость действующих правил, жесткий предписывающий характер лесоустройства и создавал до сих пор лесопользователям основные проблемы. В частности, «вне закона» часто оказывались экологически более прогрессивные, чем предписываемые инструкциями, методы лесопользования.

К сожалению, в этой сфере текущая версия Кодекса мало что меняет по сути. Так, статья 75 гласит, что при лесоустройстве осуществляется «выявление лесных участков, нуждающихся в проведении рубок главного пользования, рубок промежуточного пользования, мероприятий по лесовосстановлению, мелиорации, охране и защите лесов и других лесохозяйственных мероприятий, а также определение способов их проведения». Владелец лесного участка может иметь иное мнение о том, какими способами проводить рубки на данном участке. Оно вполне может оказаться более разумным и прогрессивным, чем предписание лесоустройства, хотя бы в силу того, что владелец лучше знаком с местными условиями и особенностями участка. Но мнение владельца, отраженное в плане лесовладения, может быть признано «не соответствующим материалам лесоустройства». В данном случае все будет зависеть от позиции местного отделения «уполномоченного федерального органа по управлению лесным фондом».

Отказ государства от обладания хотя бы относительно надежной информацией о состоянии и стоимости лесных ресурсов

Проект Лесного кодекса фактически пересматривает всю систему сбора информации о лесах, в том числе инфор-

мации, необходимой для принятия решений по определению цены участков леса для аренды и/или продажи. При этом из-под лесоустроительных предприятий, отвечающих сейчас за сбор такой информации, Кодекс фактически «выбивает» все источники финансирования, кроме крайне недостаточного бюджетного. Каково будет качество информации при таком подходе к ее сбору и анализу, можно только догадываться, а ведь эта информация по задумке авторов проекта должна являться основой для принятия всех управленческих решений.

Процедура подготовки Лесного кодекса

Очевидно, что следует принципиально изменить процедуру келейной подготовки проекта, расширить группу экспертов за счет специалистов, представителей научной общественности и неправительственных организаций. Необходимо вынести на широкое обсуждение общественности принципиальные вопросы лесного законодательства, такие, как собственность на леса, система органов государственного управления лесами, сохранение ООПТ и т. д.

К сожалению, в проекте Лесного кодекса полностью отсутствуют статьи, способствующие формированию экологически ответственного лесопользования, и вообще не нашли отражение следующие вопросы:

1. Обеспечение условий для формирования прозрачной системы органов государственного управления лесами и организации лесопользования, соответствующего международным принципам устойчивого управления лесами.
2. Создание эффективной системы контроля и охраны лесных ресурсов, способной остановить нелегальные рубки и развитие теневого сектора в лесном комплексе.
3. Обеспечение прозрачности в лесном секторе на основе взаимной ответственности лесопользователей и потребителей лесной продукции за законность ее происхождения.
4. Принятие решений о предоставлении участков лесного фонда в аренду и в собственность с учетом уровня экологической ответственности лесопользователя, наличия международных сертификатов добровольной лесной сертификации.
5. Обеспечение при получении участков лесного фонда в лесопользование преимуществ арендаторов/собственников, занимающихся глубокой переработкой древесины.
6. Развитие рыночных демократических форм, обеспечивающих саморегулирование лесного сектора, таких, как добровольная лесная сертификация, некоммерческие союзы и объединения ответственных лесопользователей, независимые экологические рейтинги и т. д.
7. Учет интересов государства, субъектов РФ, собственников и общественности при решении вопросов формирования и распределения лесного дохода.
8. Создание правового механизма, обеспечивающего полноценное участие общественности в управлении лесами.

*Подготовлено российскими неправительственными
организациями:*

Всемирный фонд дикой природы,

Гринпис России,

Международный социально-экологический союз,

Центр охраны дикой природы,

Всемирный союз охраны природы для стран СНГ ▲

Материал опубликован в авторской редакции