



# ОЖИДАЕМОЕ ВЛИЯНИЕ нового Лесного кодекса и сопутствующих реформ на ситуацию с незаконными рубками в России

**М. Карпачевский,**  
Центр охраны дикой природы

**В** Лесном кодексе (1997) существовало несколько инструментов контроля за легальностью лесопользования. В качестве них можно было использовать договоры аренды, проекты рубок главного пользования и ведения лесного хозяйства, лесорубочные билеты (ордеры), материалы отводов лесосек лесхозами, материалы освидетельствования лесосек, разработанных лесопользователями. Кроме того, до какого-то момента времени в составе лесхозов пусть и формально (скорее, в качестве «пугала»), но была лесная охрана, которая могла обеспечить оперативный контроль за рубкой леса. Хотя надо признать, что к моменту принятия нового Лесного кодекса от лесной охраны и ее полномочий мало что осталось.

Для борьбы с незаконными рубками в первую очередь нужно договориться об их сути. К сожалению, государственные органы лесного хозяйства до сих пор искусственно сужают понятие «незаконные рубки» до рубок без разрешительных документов, а также рубок с наличием разрешительных документов, но осуществляемых с нарушением нормативных документов по ведению лесопользования (например, завызные рубки).

Это странным образом сочетается с признанием государством того факта, что основными причинами расцвета незаконных рубок при Лесном кодексе (1997) являются не столько хищническое поведение частного бизнеса, сколько институциональные проблемы в системе государственного управления лесами, а именно совмещение лесхозами хозяйственных и контрольно-распорядительных функций и общее недофинансирование системы лесного хозяйства. Все это оставило леса без действенной системы контроля и надзора за использованием ими и вынуждало лесхозы промышлять «бесплатной» заготовкой древесины в виде санитарных рубок и рубок ухода, в том числе активно их практиковать на территории арендованных участков лесного фонда. Последнее, в свою очередь, часто подталкивало арендаторов к «компенсационным» рубкам в пределах арендованной территории. Обычно это нетрудно было сделать в связи с низким качеством отвода и приема лесосек (к тому же во многих регионах в нарушение законов отвод лесосек по факту делался самими лесозаготовителями), а также в целом с невысоким качеством материалов лесоустройства и проектов рубок. Согласно нормативам запрещается вести лесозаготовки, если неточность лесоустройства превышает 10 %. Хотя низкое качество лесоустройства постоянно поминается всеми лесопользователями, случаев, когда они информировали органы власти о несоответствии материалов лесоустройства реальной ситуации в лесу, крайне мало.



© WWF России / Михаил ГУРЬЯНОВ

Еще одним источником незаконной древесины были подделка лесорубочных билетов и/или их повторное использование при транспортировке древесины.

В целом рубки в сельских лесах, оставшихся без какого-либо государственного управления, можно объявить также незаконными, хотя, наверное, в некоторых регионах на это огульное обвинение могут и обидеться.

Еще одной скрытой причиной такого масштаба незаконных рубок является правовой нигилизм самих органов лесного хозяйства («избирательность» трактовки нарушений законодательства). В силу этого получалось, что нарушение ряда прямых требований законодательства, особенно природоохранительного, не считалось чем-то страшным, однако за невыполнение некоторых абсурдных требований нормативных документов по лесопользованию исправно взимались штрафы.

Среди типичных нарушений законодательства можно упомянуть следующие:

- не выделялись водоохранные зоны согласно Водному кодексу и постановлению Правительства РФ №1404;
- режим водоохранных полос в материалах лесоустройства не соответствовал требованиям Водного кодекса (в них разрешались рубки главного пользования);
- отсутствовало положительное заключение государственной экологической экспертизы на проекты рубок главного пользования, ведения лесного хозяйства и материалы



Пути решения некоторых проблем с легальностью лесозаготовок, отраженные в новом Лесном кодексе

Лесной кодекс (1997)	Лесной кодекс (2006)
Совмещение лесхозами хозяйственных и контрольно-распорядительных функций	Декларация разделения данных функций, но сохранение возможности коррупции при аукционах на право аренды лесных участков и проведение лесохозяйственных работ. При отсутствии реальной конкуренции и системы контроля за качеством выполнения работ велика вероятность сговора между лесничествами и частным бизнесом
Недостаточный уровень финансирования системы лесного хозяйства	По-прежнему его объем занижен в несколько раз, сейчас регионы экономически не заинтересованы в сохранении лесов или инвестициях в улучшение его состояния. Напротив, ускоренная вырубка лесов (в том числе защитных) будет оценена на федеральном уровне как «эффективность использования переданных полномочий», а регион получит быструю и реальную экономическую выгоду от леса, хотя бы в краткосрочной перспективе
Ведение лесхозами коммерческих рубок под видом санитарных рубок и рубок ухода	Пока практика правоприменения не сложилась. В целом такие рубки невозможны теперь на арендованных участках. Но в нормативах по ведению лесопользования упоминаются рубки обновления и переформирования, лесоводственный смысл которых крайне сомнителен
Лесхозы отвечают за отвод и освидетельствование лесосек	За отвод лесосек отвечает лесопользователь, но контролирующего механизма исполнения пока нет. Ясно лишь, что теперь за нарушения будут наказывать не лесничества, а лесопользователей
Качество материалов лесостроительства и проектов рубок	Не изменилось. Более того, необходимо в срочном порядке разработать тысячи новых лесохозяйственных регламентов для лесничеств и проектов освоения лесов на арендованные участки, которые учитывали бы также введенное разделение лесов на защитные (в том числе изменение их категорий) и эксплуатационные
Лесорубочные билеты и контроль за перемещением древесины	Нет аналога. Лесные декларации — это внутренний документ компании, к тому же не ясно, каково будет их качество (особенно если их будут выписывать на год вперед и без технологических карт разработки лесосек)

лесоустройства на лесхоз согласно Закону об экологической экспертизе;

- отсутствовали процедуры и реализация мер по охране редких и исчезающих видов растений и животных и их местообитаний;
- рубки обновления и переформирования «в силу необходимости» использовались там, где запрещались рубки главного пользования;
- рубки на арендованных участках нередко проводились без проектов рубок или на основании недействительного (просроченного) лесостройства.

Это вполне сочеталось с наложением штрафов за оставление недорубов, высоких пней, сухостоя, вырубка которых обычно не имеет ни биологического, ни экономического смысла, и связано преимущественно с низким качеством отвода лесосек.

Столь длинное вступление потребовалось для того, чтобы посмотреть, как вышеуказанные проблемы решены или решаются в рамках нового лесного законодательства.

Элементы лесной реформы 2006 г. включали не только разработку и принятие Лесного кодекса и нормативно-правовых документов для его исполнения, но и передачу функций по управлению лесами в регионы. Особенности проведения реформы были ее одновременная реализация, нереально короткие сроки, отсутствие широкого общественного обсуждения, внятной информационной и разъяснительной работы, ясных механизмов обратной связи, а также многочисленные недоделки и неясности в различных вопросах. И все это на фоне сохранения (если не усиления) неопределенности в своем будущем у 200 тыс. работников бывших лесхозов и резкого изменения ставок пошлин на экспорт круглого леса.

Пути решения некоторых «старых» проблем с легальностью лесозаготовок, отраженные в новом Лесном кодексе, представлены в таблице.

При принятии Лесного кодекса (2006) много раз говорилось о том, что он либеральный, поэтому и хорош для бизнеса. Например, в результате лесной реформы требования к лесам водоохраных зон приведены в соответствие Водному кодексу, но их ширина сильно уменьшилась. Закон об экологической экспертизе был изменен и теперь только для проектов освоения лесов требуется положительное заключение государственной экспертизы (при этом не ясно, как именно будет оцениваться ее экологическая составляющая).

Однако декларативность Лесного кодекса вкупе с низким качеством нормативных документов, в спешке разработанных с целью его реализации, скорее заставляют считать их непонятными и противоречивыми. Означает ли это, что лесопользователь через суд всегда сможет доказать законность своих действий, которые допустимы в рамках существующих нормативных документов?

Необходимо упомянуть ряд основных неясностей нормативно-правовой базы, способных повлиять на будущую оценку «законности» лесозаготовок официальными лесопользователями:

- неопределенность сроков появления лесохозяйственных регламентов для лесничеств;
- проблемы с приведением договоров аренды в соответствие с требованиями Лесного кодекса (2006) и неопределенность сроков составления проектов освоения лесов;
- внутренняя противоречивость нормативных документов;
- противоречия нормативных документов друг другу и Лесному кодексу (сохранились рубки обновления и переформирования);



- что делать с категориями бывших лесов первой группы, которые в явном виде не попали в новые категории защитных лесов (горные леса, нерестоохранные полосы, притундровые леса);
- что делать с еще невыделенными водоохранными зонами и «остатками» старых водоохранных зон?
- что делать со старыми особо защитными участками, как выделять новые?
- своеобразная трактовка понятия «выборочные рубки», к которым теперь относятся постепенные (с интенсивностью выборки до 70 %), что может иметь неприятные последствия для сохранения целевого значения защитных лесов;
- каков механизм сохранения включенных в региональные Красные книги пород деревьев, рубка которых запрещена в данном регионе?

В настоящий момент отсутствуют четкие детальные регионально адаптированные правила и наставления по планированию управления лесами, сохранению биоразнообразия, поддержанию экосистемных функций леса, методам и способам заготовки древесины, методам ухода за лесом и лесовосстановления. Когда они появятся?

Отдельные неопределенности связаны с лесной декларацией. Сейчас она составляется на год вперед, причем на все лесохозяйственные мероприятия сразу, и не содержит требований к наличию картографического материала по отдельным лесосекам. Отсутствует механизм изменения декларации в случае необходимости. Кроме того, какими будут лесорубочные билеты на следующий год? Сколько они еще существуют?

Частный бизнес на арендованных территориях ответственен почти за все, но слишком уж неопределенна эта его ответственность. Не понятно, какие требования нормативов «можно» не исполнять, а за неисполнение каких обязательно накажут? Например, необходимость обеспечить восстановление леса после сплошных рубок и необходимость ведения рубок ухода декларировались и раньше. Теперь же если компания создала лесные культуры и забыла о них, то можно ли считать, что она обеспечила лесовосстановление?

Если рубка ухода проведена несвоевременно и не так как нужно — это обман государства или проблема компании? Как теперь контролирующие органы будут относиться к недоиспользованию расчетной лесосеки и оставлению недорубов?

Особенность текущего момента для частного бизнеса заключается в том, что свою деятельность он будет планировать и осуществлять (по крайней мере, в ближайшие годы) в условиях отсутствия системы государственной охраны лесов и системы контроля за планированием и осуществлением лесопользования. В этих условиях появляются сильное искушение и дополнительные возможности воспользоваться ресурсами защитных лесов, как наиболее доступных и экономически привлекательных.

При этом у бизнеса (как и у региональных властей) нет стимула к долгосрочному планированию: в условиях нестабильной правовой базы разумнее вырубать все, что можно, пока не приняли новый кодекс. Закон и нормативные акты никак не стимулируют притока инвестиций в лес: например,

нормальные рубки ухода в молодняках, переход на интенсивные методы лесопользования.

Так что неизбежно ухудшение репутации российского лесного бизнеса на международной арене («у вас там опять бардак», «опять воруют лес»).

Особенность текущего момента для региональных властей заключается в том, что федеральные власти передали им в управление «кота в мешке», т. е. неадекватную информацию о состоянии лесных ресурсов региона. Следует помнить, что основная цель лесной статистики в последние десятилетия заключалась в обосновании высокого уровня пользования и скрытии накопленных проблем. Теперь за выявление таких проблем могут наказать, как за некачественное выполнение переданных полномочий.

Подобные примеры уже есть в сфере использования природных ресурсов. Так, государством ведется статистика по разливам нефти при нефтедобыче. Качество таких данных сомнительно, поскольку государству было выгодно их скрывать. Одна нефтяная компания с западным капиталом проанализировала реальное состояние дел с разливами нефти на своем лицензионном участке за много лет (т. е. до получения данной компанией лицензии) и по наивности предоставила объективную информацию в Министерство природных ресурсов. В результате на компанию были наложены крупные штрафы и появился хороший повод для отзыва лицензии.

Объем бюджетного финансирования системы государственного управления лесами по-прежнему занижен в несколько раз. Сейчас регионы экономически не заинтересованы в улучшении состояния лесов. Напротив, ускоренная вырубка лесов (в том числе защитных) способна дать экономический эффект для местной экономики и недостающие средства на ведение лесного хозяйства хотя бы в краткосрочной перспективе. У регионов нет дееспособной системы управления лесами. Более того, так как лесные нормативно-правовые акты не предусматривают механизма учета мнения жителей и участия населения в управлении лесами, можно ожидать увеличения социальных конфликтов.

Все вышесказанное повышает риски активизации деятельности, которая будет способствовать обострению

проблемы незаконных рубок и заключаться в следующем:

- в уходе мелкого и среднего бизнеса в «серую» и «черную» зону, в возрастании объема нелегальных лесозаготовок;
- в криминализации среди бывших (уволненных) и коррупции среди действующих работников лесничеств;
- в видимой «легализации» части объема нелегальных рубок;
- в быстром истощении доступных и уникальных ресурсов;
- в одновременном увеличении возможностей лесопромышленных компаний по ведению как легального и экологически ответственного бизнеса, так и криминального, при явном снижении конкурентоспособности первого;
- в обострении конфликтов между лесопользователями и местным или городским населением (потребность в лесных ресурсах, рекреации, обеспечение крупных городов питьевой водой);
- в обострении конфликтов между лесопользователями, населением и компаниями-застройщиками (девелоперами).



© WWF России / Сергей КИЩЕНКО

