



Отношение компаний лесного сектора и неправительственных организаций к Лесному кодексу и к перспективе принятия национальной лесной политики Российской Федерации

Н. Шматков, WWF России¹

Введение

Российский лесной сектор проходит через длительные и во многом болезненные преобразования. С мая 2000 года, после ликвидации Федеральной службы лесного хозяйства, управление лесами постоянно реформируется. Более того, существенные изменения в лесном секторе нашей страны начались еще раньше, с началом приватизации лесопромышленных предприятий. Реформирование структуры и органов управления лесами, а также лесного законодательства не завершено до сих пор. Продолжаются и существенные изменения структуры и состава хозяйствующих субъектов, в основном за счет разорения малого лесного бизнеса (осуществляющего заготовку как древесины, так и недревесных и пищевых ресурсов леса), что связано не только с реформами управления, но и с кризисными явлениями в экономике.

Самым знаковым изменением лесного законодательства за последние годы стало принятие в декабре 2006 года Лесно-

го кодекса. С ним связаны многие неоднозначные управленческие решения, в том числе:

- успешное делегирование полномочий в сфере управления лесами регионам и арендаторам, что не было подкреплено ни механизмами оказания эффективной информационной и методической поддержки, ни механизмами оценки эффективности реализации переданных полномочий;
- ликвидация государственной лесной охраны, вызванная стремлением «оптимизации» управления осваиваемым «в недостаточной мере» лесным ресурсом;
- развал системы лесоустройства, спровоцированный стремлением развития рыночных отношений в данной сфере;
- отмена документов, подтверждающих место происхождения и легальность древесины для упрощения освоения лесных ресурсов бизнесом;
- чрезмерная бюрократизация всей системы лесоправления, в частности процедур, имеющих жизненно важное значение для местного населения, например обеспечение дровами, заготовка недревесных и пищевых ресурсов.

Кроме того, Лесной кодекс не предусматривает механизмов оценки и обеспечения сохранения потенциала лесов по предоставлению экосистемных услуг, учета интересов местного населения, вовлечения общественности в управление лесами.

Эти неоднозначные меры, а также общее снижение качества и открытости информации о лесах и деятельности по лесоправлению прямо и косвенно привели к снижению уровня общественного и государственного контроля в лесном секторе, к коррупции, деградации породного состава и товарной структуры освоенных лесов, массовому распространению незаконных рубок, увеличению площадей лесных пожаров, распространению вредителей и болезней леса. Вслед за этими предпосылками начали возникать и первые признаки глубокого социально-экономического кризиса лесного сектора. В настоящее время наиболее остро они выражаются в конфликтах, вызванных строительством в лесах около крупных городов (например, в Химкинском лесу) и рубками в малонарушенных старовозрастных лесах (например, в долине р. Бикин в Приморском крае), на фоне растущей нехватки сырья для крупных лесопромышленных предприятий, а также в общей потере привлекательности отечественного лесного сектора для инвестиций, что наиболее ярко проявляется «исходом» финских лесопромышленных компаний из России и пробуксовкой большинства так называемых приоритетных инвестиционных проектов.

Тем не менее, несмотря на всю серьезность положения российского лесного сектора, изменения в лесном законодательстве и лесоправлении бессистемные и являются откликом лишь на отдельные вызовы. При подготовке Лесного кодекса органами государственной власти и управления не был всерьез воспринят постулат о том, что в иерархии понятий этот закон должен быть только производной величиной от четко сформулированной лесной политики.

Национальная лесная политика — это принятый правительством страны документ, составленный на основе соглашения, достигнутого в результате переговоров между правительством и заинтересованными сторонами об определении направленности и принципов предпринимаемых действий по развитию лесного сектора, устойчивому использованию и сохранению лесов во благо общества в согласии с национальной социально экономической и экологической политикой [4]. Национальная лесная политика выражает официальную государственную позицию в ясной и понятной для всех заинтересованных сторон форме, заявление о целях и задачах страны по развитию лесного сектора, лесоправлению и лесопользованию.

¹ Автор выражает искреннюю благодарность за помощь в подготовке исследования (формулировка вопросов, определение географических приоритетов, предоставление контактов НПО) А. Брюханову (WWF России), А. Воропаеву (GFTN России), А. Григорьеву (IUCN, МСОЭС), Н. Ефимовой (НП «Участники лесной сертификации Кировской обл.), Е. Копыловой (WWF России), Е. Куликовой (WWF России), Е. Малякко (КРОЭО «Инициатива»), Р. Мнацеканову (WWF России), О. Сюткайтису (WWF России), Е. Шварцу (WWF России), А. Щеголеву (WWF России), Т. Яницкой (WWF России, FSC России), а также всем НПО и компаниям лесного сектора, принявшим участие в исследовании. Исследование проведено в рамках проекта «Партнерство WWF — IKEA по лесам».



Рис. 1. География исследования по компаниям лесного сектора

Как Конституция является основным законом, который реализуется через законодательную систему страны, так и национальная лесная политика должна предшествовать Лесному кодексу. В этом смысле лесная политика — своего рода конституция лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса в купе с природоохранной [3], экономической и социальной политикой. Так, несмотря на высокую заинтересованность научных и общественных организаций участвовать в процессе разработки национальной лесной политики и уже начавшуюся задолго до принятия нового Лесного кодекса активную дискуссию в обществе¹ (например, [1-3]), был поспешно принят Лесной кодекс, причем необходимость его реформирования долгое время не признавалась.

С момента принятия Лесного кодекса прошло уже 5 лет, но до сих пор отсутствует общий вектор законодательных и институциональных реформ в российском лесном секторе, который мог бы быть выражен национальной лесной политикой. Без продуманной национальной лесной политики, сформированной с учетом мнения и при непосредственном участии всех основных заинтересованных сторон, без готовности со стороны государства к ее последовательной реализации нельзя обеспечить целенаправленность реформирования законодательства и совершенствование практики ведения лесного хозяйства, поддержку реформ со стороны гражданского общества и бизнеса, сохранение и приумножение экономического, экологического и социального потенциала лесов в интересах нынешнего и будущего поколений жителей нашей страны.

В Международный год лесов, 25 августа 2011 года, WWF России обратился к Рослесхозу с инициативой по подготовке и обсуждению проекта национальной лесной политики России. По мнению WWF России, такая политика должна стать качественной основой для выработки принципиальных стратегических решений в сфере развития лесного сектора. Для этого в процессе обсуждения со всеми заинтересованными сторонами необходимо определить направления национальной лесной политики в области развития лесного законодательства, перехода к экологически устойчивой

интенсивной модели лесопользования и ориентированного на него ведения лесного хозяйства, обеспечения сохранения массивов старовозрастных лесов и биоразнообразия в эксплуатируемых лесах, выработки оптимальных моделей и механизмов предотвращения антропогенных лесных пожаров и борьбы с незаконными рубками леса, развития спутникового мониторинга состояния и использования лесов. Должно предусматриваться развитие добровольной лесной сертификации и обеспечиваться доступ экологически ответственных лесопользователей на экологически чувствительные мировые рынки, участие общественности в управлении лесами².

Для обоснования необходимости начала в России национального диалога всех заинтересованных сторон, который должен привести к выработке на основе консенсуса национальной лесной политики и к дальнейшей реформе лесного законодательства, совершенствованию структуры управления лесами, и для оценки готовности общества к этому диалогу WWF России в сентябре — ноябре 2011 года осуществил всероссийское исследование общественного мнения об отношении к Лесному кодексу и к перспективе принятия национальной лесной политики Российской Федерации.

Методы

В рамках данного исследования организованы два опроса. Опрос среди руководителей высшего звена российских компаний лесного сектора, основным видом или одним из видов деятельности которых является заготовка древесины или осуществление в лесу рекреации и заготовки пищевых ресурсов, проведен Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) по заказу WWF России. В опросе участвовала 161 компания из 18 регионов России (рис. 1), из

¹ <http://www.forest.ru/rus/workshops/sosnovka/petrov.html> и <http://www.forest.ru/rus/workshops/sosnovka/oblivin.html>

² <http://wwf.ru/resources/news/article/8636>



них 89 % занимаются заготовкой древесины, 5 % — ее переработкой с собственными лесозаготовками, 4 % используют лесные участки для рекреации, 2 % заготавливают и перерабатывают пищевые ресурсы леса. Опрос проводился методом телефонного интервью.

Опрос среди неправительственных организаций (НПО), так или иначе связанных с лесным сектором, проведен силами экспертов WWF России путем рассылки опросных листов

по факсу и электронной почте, личных и телефонных интервью (рис. 2). В нем участвовали НПО экологической и социальной направленности, общественные организации лесного сектора, а также объединения, представляющие интересы местного населения и др.

Отличительной чертой этих опросов была полная идентичность вопросов, что позволяет эффективно сравнивать отношение НПО и компаний лесного сектора к Лесному кодек-

Всего в опросе участвовали 63 НПО из 27 регионов России, в том числе:

- *природоохранные и социальной направленности:* Алтайский краевой общественный фонд «Алтай — 21 век», Архангельская молодежная общественная экологическая организация «Этас», Байкальский центр полевых исследований «Дикая природа Азии», Белгородская региональная экологическая общественная организация «Родники Белогорья», Бурятское региональное объединение по Байкалу, Бюро региональных общественных кампаний — БРОК, Всероссийское общество охраны природы, Гринпис России, Движение «Среда обитания», Движение в защиту Химкинского леса, Дружина охраны природы г. Дзержинска, Зеленый мир, Зеленый патруль, Иркутская региональная общественная организация «Байкальская экологическая волна», Камчатская лига независимых экспертов, Карельская региональная общественная природоохранная организация «СПОК», Кемеровская региональная общественная организация «Агентство исследования и сохранения тайги — АИСТ», Кемеровская региональная общественная экологическая организация «Инициатива», Кольский центр охраны дикой природы, Коми региональный некоммерческий фонд «Серебряная тайга», Красноярское региональное общественное движение «Друзья сибирских лесов», Международный социально-экологический союз, Новгородский клуб «Экология», НП «Берег» (Бурятия), НП «Прозрачный мир», Общественная экологичес-

кая организация «Экозащита», Общественный экологический центр Республики Саха (Якутия), РОО «Союз экологических общественных организаций», Российский национальный совет FSC, Русское географическое общество, Социально-экологическое общество «Зеленая Дубна», Союз охраны птиц России, Фонд содействия развитию устойчивого управления лесами «Грин Форест», Центр независимых социологических исследований, Центр охраны дикой природы, Центр экологических инициатив «Анива», Центр экологического просвещения Республики Саха (Якутия) «Эйгэ», Центр экспертиз Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей «ЭКОМ», Экологическая вахта по Северному Кавказу, Экологическая вахта Сахалина, Экоцентр «Заповедники» и др.;

- *отраслевые:* НП «Лесопромышленники Прикамья», НП «Союз лесопромышленников Кузбасса», НП «Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров Хабаровского края», НП «Участники лесной сертификации Кировской области», Профсоюз работников лесных отраслей, Региональное отделение Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России в Республике Татарстан, Российское общество лесоводов, Союз лесопромышленников Иркутской области и др.

- *организации коренных малочисленных народов:* Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Межрегиональное общественное движение коми-ижемцев «Изьватас» и др.



Рис. 2. География исследования по по НПО



су, а также к перспективе разработки и принятия национальной лесной политики. Особое внимание при опросе компаний уделялось сбору и анализу дополнительных комментариев, тем не менее и при опросе НПО респонденты имели возможность предоставить дополнительные комментарии.

Вопросы исследования и ответы респондентов

Вопрос 1. Обеспечивает ли действующий Лесной кодекс Российской Федерации условия для развития лесной отрасли?



Диаграмма 1. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 1

73 % руководителей компаний лесного сектора и 92 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс не создает благоприятных условий для развития лесной отрасли (диаграмма 1, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 1

Каждый десятый респондент, не согласный с тем, что Лесной кодекс обеспечивает развитие отрасли в целом, считает, что Кодекс мешает работать компаниям, занятым в этой сфере (11 %); 9 % говорят о том, что упразднение лесхозов и государственной лесной охраны также не способствует развитию отрасли; 8 % опрошенных указали на недоработки в законодательстве, неудобство его применения, противоречия при использовании; 7 % сказали, что законодательство подразумевает изначально неравные возможности для мелких и крупных арендаторов.

Несмотря на то, что каждый четвертый опрошенный считает, что действующий Лесной кодекс способствует развитию лесной отрасли, 16 % из них указали на недоработки в нем. В целом 24 % респондентов отмечают недоработки в Лесном кодексе.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 1

Респонденты отмечают, что в Лесном кодексе заложены основные принципы управления лесными ресурсами, одна-

ко конкретные механизмы реализации разработаны недостаточно. Хотя Кодекс и предполагает ориентирование собственников и лесопользователей на формирование разумного хозяйствования в лесах, практике он способствует ориентации на экстенсивную модель развития лесной отрасли. По-прежнему законодатели видят в лесе только древесные ресурсы и не учитывают его социальные и экологические ценности, игнорируя его экосистемные услуги. Понятие «устойчивое лесопользование» до сих пор мало понятно не только хозяйственникам, но и государству. В результате наиболее социально и экологически ответственные лесные компании оказываются в наименее выгодном положении, а лесные экосистемы деградируют. Лесной кодекс не только создает условия для банкротства предприятий малого бизнеса, но и малопривлекателен даже для крупных предпринимателей.

Вопрос 2. Создает ли Лесной кодекс условия для интенсификации лесного хозяйства?

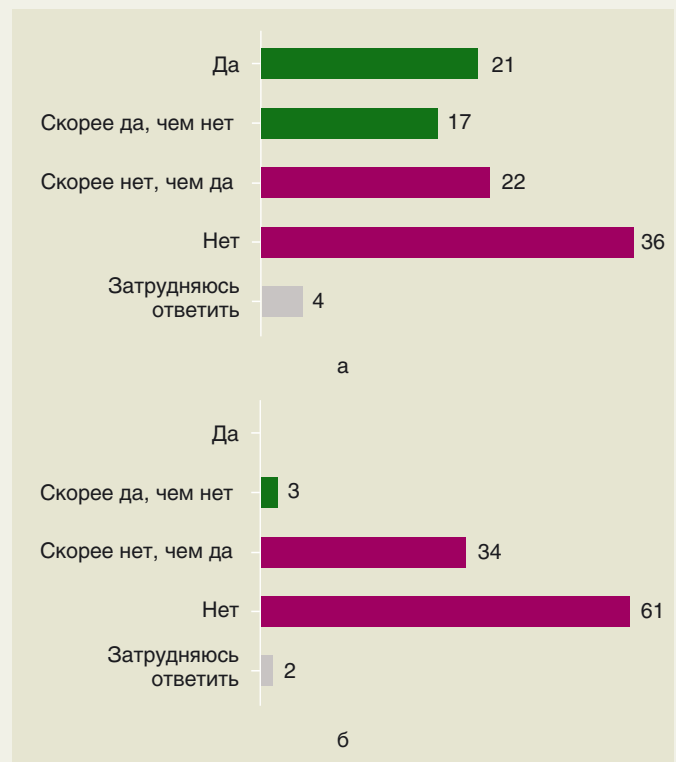


Диаграмма 2.1. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 2

58 % опрошенных руководителей компаний лесного сектора и 95 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс не создает условий для интенсификации лесного хозяйства (диаграмма 2.1, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 2

18 % тех, кто считает, что Лесной кодекс не способствует интенсификации лесного хозяйства, говорят: лесовосстановление не осуществляется или же осуществляется, но в недостаточном объеме; 13 % респондентов указали на то, что лесовосстановление проводится за счет средств бизнеса, которых не всегда хватает; 11 % также жалуются, что лесовосстановление возложено на арендаторов; столько же (11 %) констатируют сокращение квалифицированных кадров как на самих предприятиях, так и в органах управления лесами.



Диаграмма 2.2. Распределение ответов компаний лесного сектора на вопрос 2 по регионам

Как показывает диаграмма 2.2, существуют значительные региональные различия в оценках компаниями влияния Лесного кодекса на интенсификацию лесного хозяйства. Так, наиболее часто согласны с тем, что Лесной кодекс способствует интенсификации лесного хозяйства, в Республике Хакасия. Также каждый второй опрошенный во Владимирской, Новгородской, Архангельской областях и в Красноярском крае согласен с этим. Значительно чаще не согласны с этим в Кировской, Ленинградской областях, Республике Татарстан и Республике Карелия, а также в Приморском крае (более 70 %).

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 2

Респонденты отметили, что у лесопользователей нет реальной заинтересованности в долгосрочном и постоянном хозяйствовании на своих участках, несмотря на введение арендных отношений. Общая ситуация в России такова, что нет никаких реальных экономических стимулов и правовых гарантий для развития прогрессивных моделей хозяйствования. Кроме того, участниками опроса высказано мнение, что интенсификация лесного хозяйства подразумевает долгосрочную программу инвестиций, целью которой является прежде всего повышение экономической ценности лесного фонда для собственника. Собственником лесов в России является государство, а оно не имеет ни программы, ни ресурсов для таких долгосрочных инвестиций. Интенсификация проводится только за счет рубок ухода, в результате которых на практике страдают защитные и другие ценные леса. Лесной кодекс создает условия для застройки лесных участков, развития коррупции.

Вопрос 3. Обеспечивает ли Лесной кодекс долгосрочное сохранение лесных ресурсов?

44 % руководителей компаний лесного сектора и 94 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной

кодекс не обеспечивает долгосрочного сохранения лесных ресурсов (диаграмма 3, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 3

Основным аргументом в поддержку тезиса о том, что Лесной кодекс не обеспечивает сохранения лесов, является следующее мнение: арендаторы преследуют только свои интересы (35 %). Также в пользу этого говорят и продолжающиеся незаконные рубки (8 %). 16 % указали на ужесточение правил пользования лесом — это основной аргумент в пользу того, что Лесной кодекс обеспечивает долгосрочное сохранение леса.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 3

Большинство респондентов отмечают, что Лесной кодекс стимулирует предприятия лишь к скорейшему изъятию ресурса. При этом лесопользователи, которым лесовосстановление вменено в обязанность, не

имеют специалистов в этой области. Отсутствие должного лесовосстановления часто ведет к смене ценных хвойных пород лиственными. Кроме того, по экономическим соображениям эксплуатация лесного фонда наиболее развита вблизи дорог. Как правило, именно на транспортно доступных территориях наблюдается существенное истощение лесных ресурсов.



Диаграмма 3. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 3



Вопрос 4. Создает ли Лесной кодекс условия для эффективной борьбы с незаконными рубками?



Диаграмма 4.1. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 4

51 % руководителей компаний лесного сектора и 98 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс РФ не способствует борьбе с незаконными рубками (диаграмма 4.1, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 4

46 % считают Лесной кодекс не способным противостоять незаконным рубкам, поскольку отсутствуют видимый контроль за лесом и государственная лесная охрана, а 22 % респондентов, соглашаясь с ними, говорят, что незаконные рубки ведутся постоянно. Основной проблемой в борьбе с незаконными рубками, по мнению респондентов, является отсутствие государственной лесной охраны.

В ответах на вопрос о незаконных рубках выявлены значительные региональные различия (диаграмма 4.2). Большинство опрошенных в Архангельской области, Краснодарском крае и Республике Коми уверено в том, что Лесной кодекс позволяет эффективно бороться с незаконными рубками. Вместе с тем наиболее негативное восприятие сложилось в Алтайском крае, Владимирской и Иркутской областях: 70–80 % респондентов говорят о том, что современный Лесной кодекс не создает условий для борьбы с незаконными рубками леса.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 4

По мнению многих участников опроса, Лесной кодекс вообще не регулирует вопрос о незаконных рубках. Другие отмечают, что из-за неэффективного законодательства местному населению и малому бизнесу проще воровать лес, чем пытаться законно оформлять рубки. Считается, что Лесным кодексом ликвидирована государственная лесная охрана, специалистам органов управления лесами некогда бывать в лесу, поскольку они перегружены бюрократической работой. Численность и эффективность сотрудников органов управления лесами ограничивается бюджетным недофинансированием и недостатками в смежном законодательстве и подзаконных актах.

Вопрос 5. Создает ли Лесной кодекс условия для эффективной борьбы с лесными пожарами?



Диаграмма 4.2. Распределение ответов компаний лесного сектора на вопрос 4 по регионам



Диаграмма 5. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 5



64 % руководителей лесопромышленных компаний и 93 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс не способствует эффективной борьбе с лесными пожарами (диаграмма 5, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 5

56 % респондентов отмечают нехватку ресурсов и специалистов для борьбы с лесными пожарами у компаний лесного сектора, тогда как основная ответственность за борьбу с лесными пожарами возложена именно на арендаторов.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 5

Лишь 5 % респондентов полагают, что Лесной кодекс содержит положения, необходимые для эффективной охраны лесов от пожаров, однако отмечают, что на практике они не реализуются. Также респонденты отмечают развал системы борьбы с лесными пожарами.

Вопрос 6. Отвечает ли Лесной кодекс интересам местного населения, живущего в лесных поселках?

51 % руководителей компаний лесного сектора и 80 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс не учитывает интересы местного населения (диаграмма 6.1, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 6

Каждый третий респондент (33 %) из тех, кто считает, что Лесной кодекс учитывает интересы местного населения, указывает на то, что население может оформлять и получать древесину для личного использования и имеет право доступа в лес; 23 % считают, что Лесной кодекс не отвечает интересам местного населения и привел к большей бюрократии и



Диаграмма 6.1. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 6

сложности оформления лесопользования для местного населения; 18 % респондентов говорят о том, что местное население не пускают в лес, нарушая законы.

Наиболее позитивное отношение к соответствию Лесного кодекса интересам местного населения (диаграмма 6.2) сложилось в Республике Татарстан и в Хабаровском крае: около 70 % респондентов в этих регионах считают, что нынешний Лесной кодекс позволяет учитывать интересы местного населения. Наименее благоприятная ситуация в Вологодской, Ленинградской и Архангельской областях, а также в Республике Хакасия: здесь, наоборот, более 60 % опрошенных утверждают, что Лесной кодекс не отвечает интересам местного населения.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 6

По мнению большинства респондентов, пользование лесными ресурсами значительно усложнилось для местного населения, поскольку легальная заготовка лесных ресурсов для собственных нужд (в первую очередь заготовка дров) теперь сопровождается сложными бюрократическими процедурами, а малый бизнес, который мог бы помочь сельскому населению выжить за счет вовлечения его в сбор и продажу пищевых и недревесных ресурсов леса (грибов, ягод, трав и пр.), разорен или вытеснен Лесным кодексом в «серую зону».



Диаграмма 6.2. Распределение ответов компаний лесного сектора на вопрос 6 по регионам



Участниками опроса также подчеркивается, что Лесной кодекс не предполагает реального участия местного населения в лесопроизводстве. Нет механизмов выражения общественных интересов в лесных планах, регламентах, планах освоения лесов, конкурсах. Местное население и органы местного самоуправления вообще не рассматриваются как участники лесных отношений. Отмечено также то, что местное население очень часто безучастно к состоянию леса, хотя можно было бы часть лесов, расположенных рядом с населенными пунктами, отдать в ведение местного населения под контролем государства, особенно там, где люди отдыхают, собирают ягоды, травы, грибы, охотятся или ловят рыбу.

Отмечается, что на данный момент только процедуры добровольной лесной сертификации (в частности, FSC) позволяют учитывать интересы местного населения и других заинтересованных сторон при лесопользовании.

Вопрос 7. Создает ли Лесной кодекс возможности для учета вашего мнения как гражданина при планировании и организации лесопользования?



Диаграмма 7. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 7

60 % опрошенных руководителей компаний лесного сектора и 87 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс не создает возможностей для учета мнения граждан при планировании и организации лесопользования (диаграмма 7, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 7

54 % респондентов отмечают бесправию граждан в лесопроизводстве, 12 % говорят о том, что государство в целом и Лесной кодекс далеки от проблем отдельных граждан. Отдельные респонденты придерживаются следующей точки зрения: мнение граждан при лесопроизводстве учитывается формально, только на собраниях.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 7

Респонденты отметили, что ограниченные возможности по участию граждан в планировании и организации лесопользования, предоставляемые Лесным кодексом (например, разработка лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов), сильно затруднены отсутствием конкретного механизма участия граждан в их обсуждении и учета их интересов. Кроме того, чтобы участвовать в планировании и организации лесопользования необходимо иметь информацию о лесах, а она, как правило, закрыта.

Вопрос 8. Считаете ли вы, что Лесной кодекс должен быть кардинально изменен?

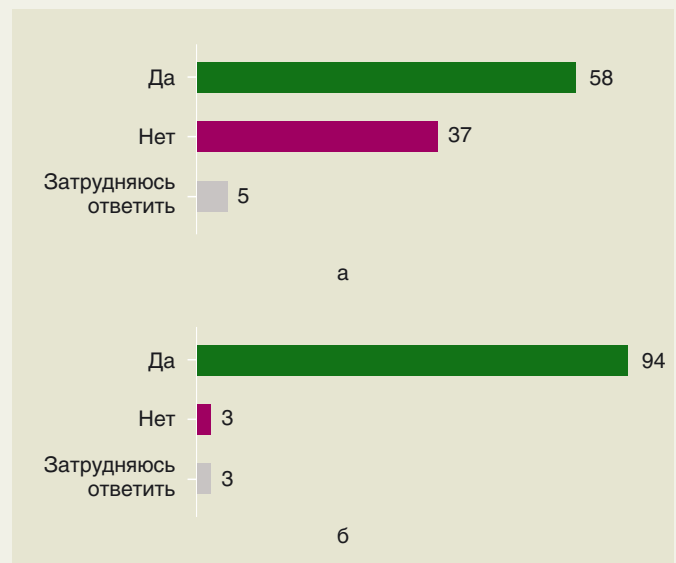


Диаграмма 8. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 8

58 % руководителей компаний лесного сектора и 94 % руководителей и ведущих экспертов НПО согласны с тем, что Лесной кодекс нуждается в кардинальном изменении (диаграмма 8, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 8

Интересно, что и среди тех респондентов, считающих, что Кодекс не нуждается в изменении, большинство говорят, что как минимум уточнений он требует. Почти все респонденты (97 %) отметили, что изменения в Лесном кодексе необходимы; 11 % заявляют о его полной неэффективности. Каждый десятый (9 %) утверждает, что необходимо вернуть предыдущую версию Лесного кодекса.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 8

Особый акцент участниками опроса предложено сделать на усилении норм в части охраны и защиты лесов, на экономических механизмах стимулирования лесовозобновления, механизмах участия общественности (в том числе местного населения и общественных природоохранительных организаций) в принятии решений по использованию лесов. Одним из условий эффективного изменения действующего лесного законодательства, по мнению участников опроса, должна быть разработка национальной лесной политики. Часть респондентов также предлагает вернуться к старой редакции Лесного кодекса.



Вопрос 9. Считаете ли вы, что необходимо разработать национальную лесную политику Российской Федерации, основанную на достоверной научной оценке лесных ресурсов и согласованную с широким кругом заинтересованных сторон?

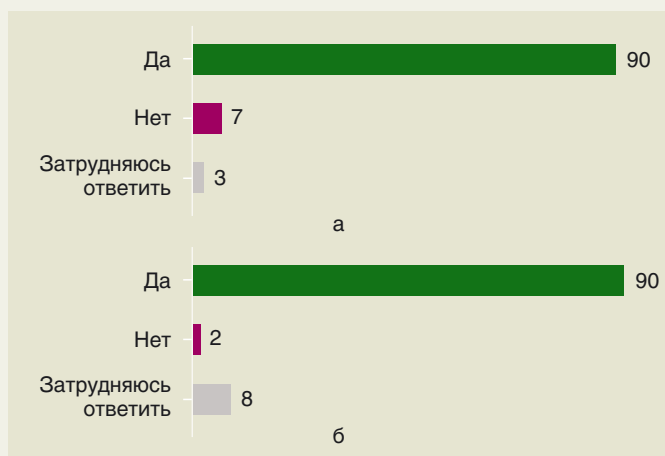


Диаграмма 9. Ответы компаний (а) и НПО (б) на вопрос 9

Подавляющее большинство опрошенных руководителей компаний лесного сектора (90 %) и руководителей и ведущих экспертов НПО (90 %) говорят о необходимости разработки национальной лесной политики (диаграмма 9, а и б).

Комментарии руководителей компаний лесного сектора по вопросу 9

Основным условием создания национальной лесной политики Российской Федерации является необходимость учета мнений всех заинтересованных сторон (40 %). Этот же аргумент звучит и среди тех, кто не согласен с созданием такого документа, так как сильны основания создания национальной лесной политики, не учитывающей мнения всех участников дискуссии (27 % тех, кто против идеи разработки лесной политики). Около 25 % респондентов считают, что национальная лесная политика будет способствовать получению более точной информации о лесах, 16 % — совершенствованию нормативно-правовой базы лесопользования и лесопромышленности, 13 % — развитию лесной промышленности и оздоровлению экологической ситуации. Респонденты отмечают также, что создание национальной лесной политики будет содействовать наведению порядка в лесном секторе.

Комментарии руководителей и ведущих экспертов НПО по вопросу 9

Интересно, что среди респондентов, ответивших на этот вопрос положительно, многие относятся скептически к возможности разработки национальной лесной политики, поскольку, по их мнению, в системе государственных органов власти сейчас нет ни одной структуры, способной компетентно подойти к решению этой задачи. Кроме того, участники опроса полагают, что разработка ориентированной на устойчивое развитие лесного хозяйства политики — это нечто из области научной фантастики, а ее принятие негативно скажется на финансовых или личных интересах многих людей, способных повлиять на ее принятие и реализацию. Высказано также мнение, что во всех цивилизованных странах и не только сначала разрабатывают лесную политику и уже после формируют лесное законодательство. В России же действующий Лесной кодекс создан для скрытой незаконной приватизации путем долгосрочной аренды наиболее доступных лесных земель в наиболее обжитых районах страны с развитой транспортной инфраструктурой или

с высоким рекреационным потенциалом, а также для беспрепятственного освоения ресурсов древесины крупным бизнесом, устранения конкуренции со стороны мелкого бизнеса.

Респонденты, ответившие на вопрос отрицательно (2 %), считают, что национальную лесную политику сейчас невозможно разработать, поскольку для этого необходимо привлечение лесной науки, которая находится в упадке.

При ответе на этот вопрос прозвучали и другие комментарии, в частности:

- эффективное управление лесными ресурсами требует полной и достоверной информации об их состоянии и объемах. Эта информация может быть получена в рамках проведения лесоустройства, которое в настоящее время в России отменено. Абсолютно не владея ситуацией о лесных ресурсах, нельзя планировать лесопользование. Лесные ресурсы должны быть достоянием не только арендатора, управление ими должно быть открытым и прозрачным, обсуждаемым с широкими слоями общественности;
- необходима не только достоверная научная оценка, но и формирование новой нересурсной модели лесной отрасли;
- национальная лесная политика должна быть разработана с привлечением общественности, в том числе неправительственных организаций, имеющих отношение к лесной отрасли;
- политика должна соответствовать целям сохранения биологического разнообразия, а также развития особо охраняемых природных территорий.

Выводы

По результатам проведения серии экспертных интервью с представителями компаний, работающих в сферах, связанных с заготовкой древесины и использованием других лесных ресурсов, можно сказать, что в целом отношение к Лесному кодексу противоречивое со смещением в сторону негатива (негативных ответов заметно больше, но и позитивных не мало). Мнение же НПО о Лесном кодексе резко отрицательное.

73 % руководителей компаний лесного сектора и 92 % руководителей и ведущих экспертов НПО считают, что Лесной кодекс не создает благоприятных условий для развития лесных отраслей.

По мнению 58 % опрошенных руководителей компаний лесного сектора и 95 % руководителей и ведущих экспертов НПО, Лесной кодекс не создает условий для интенсификации лесного хозяйства.

44 % руководителей компаний лесного сектора и 94 % руководителей и ведущих экспертов НПО полагают, что Лесной кодекс не обеспечивает долгосрочного сохранения лесных ресурсов, при этом 35 % руководителей компаний говорят о незаинтересованности арендаторов в инвестициях в долгосрочное сохранение лесных ресурсов.

64 % руководителей лесопромышленных компаний и 93 % руководителей и ведущих экспертов НПО отмечают, что Лесной кодекс не способствует эффективной борьбе с лесными пожарами, при этом 56 % руководителей компаний говорят об отсутствии персонала и средств для предотвращения и тушения пожаров.

Среди 51 % руководителей компаний лесного сектора и 80 % руководителей и ведущих экспертов НПО мнение, что Лесной кодекс не позволяет учитывать интересы местного населения при лесопромышленности и лесопользовании.

60 % опрошенных руководителей компаний лесного сектора и 87 % считают, что Лесной кодекс не создает возможностей для учета мнения граждан при планировании и организации лесопользования.

58 % руководителей компаний лесного сектора и 92 % руководителей и ведущих экспертов НПО согласны с тем, что



Лесной кодекс нуждается в кардинальном изменении, при этом почти все (97 %) представители частного сектора считают, что изменения в Лесном кодексе, пусть и не радикальные, необходимы.

Подавляющее большинство опрошенных руководителей компаний лесного сектора (90 %) и руководителей и ведущих экспертов НПО (90 %) говорят о необходимости разработки национальной лесной политики, при этом основным условием и с точки зрения НПО, и с точки зрения бизнеса является учет мнения всех заинтересованных сторон (см. таблицу).

Проведенное исследование доказывает негативное восприятие эффективности действующего Лесного кодекса среди большинства руководителей сотрудников и лесного бизнеса, и НПО. С одной стороны, безусловно, это негативный вывод, подтверждающий отсутствие поддержки в профессиональном сообществе действующего лесного законодательства, при этом реализация его норм вряд ли может быть эффективной. С другой стороны, данное исследование подтверждает готовность профессионального сообщества к разработке национальной лесной политики — это единственный вопрос исследования, по которому мнение и НПО, и бизнеса полностью совпа-

ло. Тем не менее при разработке национальной лесной политики следует учесть, что и среди бизнеса, и среди НПО преобладает справедливое мнение о том, что политика будет эффективной, если учтет мнение всех заинтересованных сторон, а ее реализация повлечет за собой реальное совершенствование нормативно-правовой базы лесопользования и лесопользования. Кроме того, необходимо предусмотреть и достаточно сильный скепсис при оценке возможностей государственных органов по разработке и реализации национальной лесной политики. Этот скепсис можно преодолеть только при полной открытости процесса, эффективном вовлечении в разработку и последующую реализацию национальной лесной политики всех заинтересованных сторон.



ЛИТЕРАТУРА

1. Мусеев Н. А. В лес — с национальной идеей? // Российская лесная газета. 2005, 25 февраля.
2. Петров В. Н. Цели и задачи лесной политики // Лесной журнал. 1988. № 2-3. С.172—177.
3. Писаренко А. И., Страхов В. В. Какая лесная политика нужна России? // Лесное хозяйство. 2006. № 2. С. 2-5.
4. Разработка эффективной лесной политики: Руководство. Документы ФАО по лесному хозяйству 161. Рим, 2010. 77 с.

Сводные данные о распределении мнений в опросах об отношении к Лесному кодексу и перспективе разработки и принятия национальной лесной политики среди НПО и руководителей компаний лесного сектора, %

Вопрос и варианты ответа	НПО	Компании
1. Обеспечивает ли действующий Лесной кодекс Российской Федерации условия для развития лесной отрасли: ДА* НЕТ** ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ	8 92 0	24 73 3
2. Создает ли Лесной кодекс условия для интенсификации лесного хозяйства: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ	3 95 2	38 58 4
3. Обеспечивает ли Лесной кодекс долгосрочное сохранение лесных ресурсов: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ Дополнительный комментарий респондентов: арендаторы преследуют лишь профессиональные интересы и безразличны к сохранению лесных ресурсов	3 94 3	47 44 9 35
4. Создает ли Лесной кодекс условия для эффективной борьбы с незаконными рубками: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ Дополнительный комментарий респондентов: отсутствуют контроль за лесом и лесная охрана	2 98 0	44 51 5 46
5. Создает ли Лесной кодекс условия для эффективной борьбы с лесными пожарами: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ Дополнительный комментарий респондентов: отсутствуют техника и специалисты для борьбы с пожарами, а также ресурсы	5 93 2	31 64 5 56
6. Отвечает ли Лесной кодекс интересам местного населения, живущего в лесных поселках: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ	10 80 10	37 51 12
7. Создает ли Лесной кодекс возможности для учета Вашего мнения как гражданина при планировании и организации лесопользования: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ	10 87 3	26 60 14
8. Считаете ли Вы, что Лесной кодекс должен быть кардинально изменен: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ Дополнительный комментарий респондентов: нужны поправки в Лесной кодекс	94 3 3	58 37 5 97
9. Считаете ли Вы, что необходимо разработать национальную лесную политику Российской Федерации, основанную на достоверной научной оценке лесных ресурсов и согласованную с широким кругом заинтересованных сторон: ДА НЕТ ЗАТРУДНЯЮСЬ ОТВЕТИТЬ Дополнительный комментарий респондентов: национальная лесная политика должна учитывать интересы всех заинтересованных сторон	90 2 8	90 7 3 67

* Включая ответы «да» и «скорее да, чем нет».
** Включая ответы «нет» и «скорее нет, чем да».