



# Результаты работы «Круглого стола»

## на тему «Совершенствование правового обеспечения противодействия незаконным рубкам лесных насаждений»<sup>1</sup>

Э тот «круглый стол» состоялся 19 марта 2012 года в Государственной Думе по инициативе Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии. В работе заседания приняли участие более 100 человек, среди них депутаты, представители Министерства сельского хозяйства и Федерального агентства лесного хозяйства, региональных органов управления лесами, научных и образовательных учреждений, НПО, лесного бизнеса. О борьбе с незаконным оборотом древесины в своих странах рассказали представитель Министерства юстиции США в Российской Федерации Л. Дембоски и представитель Ассоциации лесной индустрии Финляндии в Российской Федерации Ю. Халонен.

Сотрудники WWF России также участвовали в работе «круглого стола». Наши публикации, в том числе статьи из журнала «Устойчивое лесопользование», посвященные в частности Закону Лейси и Регламенту (ЕС) № 995/2010, были включены в раздаточные материалы.

С вступительным словом к участникам обратился председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии Владимир Кашин. Он говорил о тревоге и возмущении населения, вызванных незаконными рубками, о недостатке внимания к ставшей в нашей стране убыточной лесной отрасли, отметил низкое качество и явно недостаточные объемы лесовосстановления, коррупцию и незаинтересованность региональных органов государственной власти в развитии легального бизнеса. Ничего толкает население на незаконные рубки. Это происходит на фоне уничтоженной системы лесоустройства, развала службы охраны лесов, неэффективности правоприменения в лесном секторе. Им подчеркнута необходимость совершенствования не только лесного законодательства (Лесного кодекса), но и таможенного с целью поставить заслон незаконным рубкам и теневому обороту древесины.

В. Кашин обратил внимание на то, что в США и Европейском Союзе принимаются законы, направленные на противодействие обороту (импорту) незаконно заготовленных лесоматериалов и продукции из древесины, путем введения уголовной и административной ответственности.

Несмотря на прозвучавшую на заседании успокоительную официальную статистику (документально подтверж-

дается незаконная заготовка 1,2 млн м<sup>3</sup> древесины в год, или менее 1 % всего объема заготовок), участники «круглого стола» не согласились с такой оценкой. Целый ряд оценок, в том числе проведенных в рамках совместного проекта WWF, Всемирного банка и МСОП (проект FLEG), показывают, что эти данные не соответствуют действительности. Нелегальные рубки занимают от 15 до 20 % в общем объеме лесопользования в стране, что составляет от 35 до 40 млн м<sup>3</sup>. В таких регионах, как Кавказ, Иркутская область, Приморский край, этот показатель может превосходить 50 %.

Во время дискуссии участники «круглого стола» отметили негативный социально-экономический эффект, который оказывают нелегальные рубки на леса и на развитие всего лесного сектора страны. Борьба с нелегальными рубками требует системного подхода и принятия взвешенных решений с учетом исторического опыта страны и международных процессов. Одной из существенных трудностей они считают отсутствие понятийного аппарата в законодательстве, в частности термина «незаконная рубка». Это существенно затрудняет административное и уголовное преследование нарушителей. Выступавшие согласились с тем, что национальное лесное законодательство должно создавать условия для реализации признанных международным сообществом принципов и критериев устойчивого управления лесами. По мнению участников заседания, основными факторами распространения незаконных рубок и незаконного оборота древесины являются широкий спрос на такую древесину на внешнем и внутреннем рынках, а также широкое предложение, обусловленное законодательством, слабо регулирующим эти проблемные вопросы.

В России пока отсутствует государственная система учета заготовленной древесины, позволяющая проследить движение древесины от лесных участков через пункты переработки до потребителя с целью подтверждения ее законности. Значительная часть заседания была посвящена обсуждению законопроекта «О государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов», разработанного Рослесхозом. Его суть заключается в том, что все продавцы круглых лесоматериалов должны будут регистрировать сделки по этому виду лесной продукции в Единой государственной автоматизированной информационной системе (ЕГАИС) в сети Интернет. Кроме того, вводится еще ряд положений, направленных на борьбу с незаконными рубками, в частности требование о маркировке круглых лесоматериалов ценных пород.

Свои замечания к проекту закона WWF направил в Рослесхоз еще в декабре прошлого года<sup>2</sup>. Новый закон об обороте круглых лесоматериалов может стать существенным барьером на пути лесных воров, только если ЕГАИС будет полностью открыта для общественного контроля. Это позволит избежать многих коррупционных рисков. Кроме того, требования нового закона должны быть подкреплены обязательным предоставлением информации о точном месте заготовки древесины. Также нельзя допустить, чтобы введение закона ударило по малому бизнесу или негативно сказалось на обеспечении населения дровами. WWF считает, что одно принятие нового закона не избавит страну от сложной и прочно укоренившейся проблемы нелегального лесопользования. Необходимы также серьезный пересмотр всей системы управления лесами, существенная доработка Лесного кодекса и обеспечение действенной лесной охраны. Проблема незаконных рубок лесных насаждений должна иметь комплексное решение, и только при методичном устранении факторов, затрудняющих эффективную борьбу с этим негативным явлением, оно сможет дать положительный и устойчивый результат.

<sup>1</sup> По материалам <http://www.duma.gov.ru/news/273/140593/> и <http://www.wwf.ru/resources/news/article/9292>

<sup>2</sup> <http://www.wwf.ru/resources/news/article/9140>



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ

19 марта 2012 года

Государственная Дума, Малый зал

РЕКОМЕНДАЦИИ

«Круглого стола» на тему:

«Совершенствование правового обеспечения противодействия  
незаконным рубкам лесных насаждений»

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей лесного бизнеса, специализированных, научных и общественных организаций публичное обсуждение вопросов, связанных с правовым обеспечением противодействия незаконным рубкам лесных насаждений, участники заседания «круглого стола» отмечают следующее.

Проблема незаконных рубок лесных насаждений — одна из важных проблем лесного хозяйства России. При этом она должна иметь комплексное решение и только при постепенном устранении факторов, вызывающих это негативное явление, можно получить положительный и устойчивый результат.

По официальным статистическим данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2011 году государственными лесными инспекторами выявлено 21,3 тыс. случаев незаконной рубки лесных насаждений с объемом 1,2 млн м<sup>3</sup> древесины и причиненным ущербом (по расчетам лиц, выявивших соответствующие нарушения) — 11,3 млрд руб. В сравнении с 2010 годом прослеживается снижение количества случаев, объема и ущерба от незаконных рубок соответственно на 21, 12 и 18 %. Однако масштабы незаконных рубок в Российской Федерации остаются угрожающими. При этом показатель выявляемости виновников совершения таких нарушений по-прежнему находится на достаточно низком уровне.

Целью проведения «круглого стола» стало выявление острых и актуальных проблем, лежащих в плоскости правового обеспечения противодействия незаконным рубкам лесных насаждений, устранение которых позволит значительно продвинуться в решении поставленной задачи и стимулировать дальнейшее развитие и совершенствование законодательства.

Среди таких проблем, по мнению участников заседания, наиболее актуальным являются следующие.

Нередко правильное, единообразное и эффективное применение норм законодательства в области борьбы с незаконными рубками затрудняет неопределенность понятия «незаконная рубка».

Само понятие раскрыто лишь в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения». Однако указанное постановление не учитывает изменений, произошедших в лесном законодательстве, в связи с чем не всегда позволяет правильно применять нормы законодательства, в том числе уголовного и административного.

Вместе с тем необходимо отметить, что сегодня понятие «незаконные рубки лесных насаждений» включает в себя различные по правовой природе и по причинам возникновения явления.

Незаконной рубкой является как самовольная рубка гражданином новогодней ели или сухостойного дерева для личных нужд, так и деятельность бригад «черных лесорубов», которые самовольно вырубает значительные объемы ценной деловой древесины (в том числе и пород деревьев, заготовка которых запрещена); как заготовка древесины арендатором без подачи лесной декларации, так и ошибки операторов харвестеров, осуществивших рубку лесных насаждений за пределами отведенной лесосеки; как рубка деревьев, кустарников, лиан в охранных полосах линейных объектов без соответствующего уведомления органов лесного хозяйства, так и неправомерно назначенная санитарная рубка.

Кроме того, понятия «незаконные рубки лесных насаждений» и «незаконная заготовка древесины», исходя из положений статей 16 и 29 Лесного кодекса Российской Федерации, представляют собой разные правовые явления.



Принимая во внимание многообразие предусмотренных законодательством Российской Федерации форм и методов осуществления рубок лесных насаждений, представляется, что закрепление именно в Лесном кодексе Российской Федерации определения понятия «незаконные рубки лесных насаждений» по формуле, аналогичной постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения», невозможно и нецелесообразно.

Также существенной проблемой в области противодействия незаконным рубкам, по мнению участников «круглого стола», является несовершенство ныне действующего Лесного кодекса Российской Федерации. Так, на протяжении последних 20 лет в нашей стране неоднократно менялось лесное законодательство, зачастую не сохраняя преемственности даже по основным направлениям, что губительно сказалось на его развитии. Участники заседания обратили внимание, что с принятием именно Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года во многих регионах нашей страны незаконные рубки только увеличились.

Далее участники «круглого стола» отметили, что рациональное и неистощительное использование имеющихся запасов лесных ресурсов Российской Федерации позволяет не только обеспечить текущие и перспективные внутренние потребности страны в лесоматериалах и продукции их переработки, но и значительно расширить экспорт лесобумажной продукции. В этой связи новации в области экологических, социальных, санитарных и иных требований потребителей и законодательства стран — импортеров российских лесоматериалов и продукции их переработки, уже являются и останутся актуальными для всего лесного комплекса Российской Федерации.

За последние 20 лет в мире возник ряд инициатив потребителей и правительств экономически развитых стран, направленных на борьбу с глобальным обезлесением и незаконными рубками, а также на поддержку ответственного управления лесами.

К таким инициативам относятся:

- поправки к Закону Лэйси в США в части установления уголовной ответственности за импорт незаконно заготовленной древесины и продукции из нее (опыт США показывает, что введение уголовной и административной ответственности является действенной мерой в борьбе с незаконным оборотом древесины);
- законодательные инициативы Европейского Союза в части противодействия обороту незаконно заготовленной древесины и продукции из нее;
- государственные политики ответственной закупки древесины и изделий из нее стран Европы, Америки и Азии;
- формирование экологически чувствительных рынков в развитых и в некоторых развивающихся странах;
- добровольные инициативы по поддержке устойчивого управления лесами представителей бизнеса в различных отраслях, в том числе торговых, кредитных и инвестиционных компаний (в Румынии и ряде других стран, например, сертифицированные компании освобождаются от уплаты экологического налога).

Частично задачу противодействия незаконным рубкам выполняет добровольная лесная сертификация. Среди наиболее распространенных международных схем сертификации следует отметить схему Лесного попечительского совета (FSC) и Программу по одобрению схем лесной сертификации (PEFC).

Участники заседания обратили внимание на то, что и в Российской Федерации за последнее время был принят ряд



законодательных мер, направленных на установление и ужесточение механизмов борьбы с незаконными рубками, в частности:

- расширены полномочия государственных лесных инспекторов и лесничих в части задержания в лесах граждан, нарушающих требования лесного законодательства, и доставления в правоохранительные органы; изъятия у граждан, орудия совершения правонарушений, транспортных средств и документов (федеральные законы от 29 декабря 2010 года № 442-ФЗ и от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ);
- внесены изменения в Правила заготовки древесины, которые предусматривают осмотр лесосек;
- утвержден и реализуется всеми заинтересованными органами исполнительной власти План по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины в Российской Федерации на 2011–2014 годы.

Но и в дальнейшем планируется развивать данное направление и уже сейчас подготовлены проект федерального закона «О государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов», а также проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», устанавливающих порядок пребывания граждан в лесах, лиц со специальными механизмами, автотранспортными средствами, самоходными машинами и другими видами техники, предназначенными для рубки лесных насаждений, заготовки и транспортировки древесины.

По мнению участников заседания, основными факторами, обуславливающими широкое распространение незаконных рубок и оборота незаконной древесины, являются как широкий спрос на такую древесину на внешнем и внутреннем рынках, так и широкое предложение, обусловленное определенными пробелами в законодательстве и слабым уровнем межведомственного взаимодействия при выявлении и раскрытии данных правонарушений.

Существенным фактором, не способствующим борьбе с незаконными рубками лесных насаждений, является и низкий уровень социального и технического обеспечения сотрудников, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану).

Кроме того, в настоящее время в России отсутствует государственная система учета заготовленной древесины, позволяющая проследить движение древесины в цепочке от лесосеки через пункты переработки до потребителя с целью подтверждения ее законности.

Поэтому одной из первоочередных задач при решении проблемы несовершенства нормативно-правовой базы в отношении борьбы с незаконными рубками участники «круглого стола» считают необходимость решить проблему с теневым оборотом древесины.

Федеральное агентство лесного хозяйства представило на общественное обсуждение проект федерального закона



© Группа «Кедр»



«О государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов», направленный на установление четких мер и механизмов по противодействию нелегальным рубкам, обеспечение прозрачности и легальности оборота древесины и продукции из нее. Законопроект предусматривает создание Единой государственной автоматизированной информационной системы оборота круглых лесоматериалов, при этом все лица, осуществляющие сделки с круглыми лесоматериалами, обязаны будут декларировать такие сделки, начиная с заготовки, заканчивая куплей-продажей и перевозкой (включая вывоз за пределы территории Российской Федерации).

Более того, участники «круглого стола» обратили внимание, что с принятием Регламента (ЕС) № 995/2010, запрещающего ввоз на территорию стран ЕС древесины, заготовленной в других странах с нарушением законодательства этих стран, стоит вопрос о необходимости принятия закона, направленного на установление порядка осуществления контроля законности происхождения и реализации лесоматериалов, обеспечение борьбы с незаконными рубками лесов и нелегальным оборотом древесины.

Также на заседании было отмечено, что цели и задачи государственной системы учета заготовленной древесины и добровольной лесной сертификации совпадают, поэтому представляется целесообразным интегрировать в нее имеющиеся и доказавшие свою эффективность схемы, принципы и механизмы добровольной лесной сертификации, в частности системы цепочек поставок древесины и продукции из нее.

Проанализировав актуальные вопросы, касающиеся совершенствования правового обеспечения противодействия незаконным рубкам лесных насаждений, участники заседания «круглого стола» **рекомендуют:**

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Поддерживать проекты федеральных законов, внесенных субъектами права законодательной инициативы, в части рассматриваемых вопросов.

**2. Субъектам права законодательной инициативы:**

2.1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части дифференциации ответственности за различные виды незаконных рубок (в том числе рубка лесных насаждений арендатором без положительного заключения государственной экспертизы проекта освоения лесов, без лесной декларации);

2.2. Вести меры социальной защиты лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), аналогичные мерам социальной защиты, предусмотренным для различных категорий работников правоохранительных органов;

2.3. Предусмотреть изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части возможности установления дополнительных экологических требований к участникам размещения заказа, а также к товару, работам и услугам, в том числе наличие сертификата системы добровольной лесной сертификации или иного подтверждения легальности происхождения древесины и продукции из нее.

**3. Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии:**

3.1. Обратиться в Верховный Суд Российской Федерации с предложением о разъяснении норм законодательства, касающихся противодействия незаконным рубкам лесных насаждений, в целях обеспечения правильного, единообразного и эффективного применения указанных норм;

3.2. Создать рабочую группу по разработке новой редакции Лесного кодекса и привлечь к работе всех заинтересованных лиц.

**4. Правительству Российской Федерации и федеральным органам государственной власти:**

4.1. Продолжить разработку проекта федерального закона о государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов.

**5. Заинтересованным федеральным органам государственной власти:**

5.1. Усилить координацию межведомственного взаимодействия, в первую очередь между Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службой, Федеральной таможенной службой, Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной службой судебных приставов и другими заинтересованными ведомствами.

**6. Федеральному агентству лесного хозяйства:**

6.1. Продолжить постановку земель лесного фонда на кадастровый учет;

6.2. Интегрировать в государственную систему учета заготовленной древесины схемы, принципы и механизмы добровольной лесной сертификации.

**7. Исполнительным и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

7.1. Направить в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложения, основанные на опыте субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области;

7.2. При формировании статистики отдельно учитывать различные случаи незаконных рубок лесных насаждений.

**8. Экологическим некоммерческим организациям:**

8.1. Принять активное участие в борьбе с незаконной заготовкой древесины, в том числе в составе соответствующих рабочих групп при органах государственной власти, а также в части патрулирования лесов и выявления фактов незаконных рубок лесных насаждений;

8.2. Принять активное участие в разработке соответствующих законопроектов.

Председатель Комитета

В.И. Кашин 