



АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

лесного и смежного законодательства в России

Ю. Шуваев,
МПР России

Ежегодно человечество использует для своих нужд около 55 % годичного прироста древесины в лесах. В связи с этим обстоятельством в лесной политике многих стран мира продолжают доминировать интересы бизнеса, связанные с эксплуатацией лесных ресурсов, а не интересы сохранения окружающей природной среды и защиты биологического разнообразия.

Место лесного законодательства в правовом поле Российской Федерации

В системе мер, направленных на обеспечение рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, основополагающее место принадлежит лесному законодательству. В соответствии со статьей 72 Конституции РФ лесное законодательство находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Правовое регулирование лесных отношений непосредственно затрагивает

В настоящее время в общественном сознании леса — основной компонент природной среды и естественного регулирования подавляющего большинства протекающих в ней процессов. Они занимают треть поверхности суши и рассматриваются как один из основополагающих глобальных факторов обеспечения устойчивого развития человечества и экологической безопасности его жизнедеятельности

повседневные жизненные интересы граждан. Таким образом, лесное законодательство является составной частью единого правового поля Российской Федерации, базируется на требованиях Конституции и состоит из Лесного кодекса РФ, других федеральных законов и правовых актов, а также законов и нормативных правовых актов субъектов Федерации.



Правовое регулирование лесных отношений в России базируется на представлении о лесе как совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Известно, что объектами лесных отношений являются лесной фонд Российской Федерации, участки лесного фонда, права пользования ими, леса, не входящие в лесной фонд, их участки и права пользования ими, древесно-кустарниковая растительность. Все они используются с учетом многофункционального значения лесов, признания их основным средством производства в лесном хозяйстве.

Проблемные аспекты лесного сектора России

Лесной сектор России обладает стабильным экономическим потенциалом, основу которого составляют большие мировые запасы лесосырьевых ресурсов. Их объем достигает 82 млрд м³, что позволяет ежегодно заготавливать около 518 млн м³ древесины без нанесения лесоводственного и экологического ущерба лесу. Но этот потенциал используется неэффективно. Развитие лесной промышленности в России сдерживает, прежде всего, низкий технический уровень производства. Используемые при лесозаготовках машины и оборудование физически и морально устарели. Степень их износа составляет 70 % и достигла критического уровня. Устаревшие машины и оборудование, низкая технологическая дисциплина работников влекут за собой многочисленные лесонарушения и не обеспечивают выполнения требований Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, Правил рубок главного пользования, Наставлений по рубкам ухода в лесах и других нормативных правовых актов.

Постоянно изменяющаяся потребность в древесине, прежде всего на внутреннем рынке, разобщенность программ по развитию лесной отрасли, принимаемых в субъектах Российской Федерации, и Основных направлений развития лесной промышленности, необъективная ценовая политика на лесоматериалы, недостаток капитальных вложений в строительство лесовозных дорог и развитие лесного комплекса, несовершенное административное, налоговое и таможенное законодательство приводят к ежегодному неосвоению расчетной лесосеки. По данным Рослесхоза на 01.01.2005 за истекший год в Российской Федерации заготовлено всего 179 млн м³ древесины, в том числе 115 млн м³ — по главному пользованию в лесах, находящихся в ведении МПР России, что составляет 22 % от установленной нормы лесопользования.

Размещение лесозаготовительных и лесоперерабатывающих предприятий по территории страны осуществлялось нерационально. В результате сейчас остро не хватает производственных мощностей по лесопилению, деревообработке и глубокой переработке древесного сырья в Сибири и на Дальнем Востоке, где лесистость достигает в среднем 70 %, а производится всего 37% круглых лесоматериалов и 36 % пиломатериалов. Фанеры выпускается менее 10 %, бумаги и карто-

на — около 8 %. Огромные лесные массивы азиатской части России малодоступны вследствие неразвитости транспортной инфраструктуры, и прежде всего сети лесных дорог. Неэффективно используются лесные ресурсы и в европейской части страны, где из-за недостатка деревообрабатывающих производств не вовлекаются в хозяйственный оборот значительные ресурсы лиственной древесины и низкокачественной древесины хвойных пород. Ежегодно здесь лесозаготовителями недоиспользуется до 200 млн м³ древесного прироста, вследствие чего леса захламляются, чаще горят и увеличивается степень повреждения древостоев болезнями и вредителями.

Незаконные рубки древесины в приграничных лесах

В ряде регионов страны продолжают незаконные рубки древесины. По данным Рослесхоза, их объем в 2004 году составил 800 тыс. м³. Однако независимые эксперты общественных организаций считают, что эта цифра существенно занижена.

Например, в отдельных районах Приморского края самовольные рубки приняли стабильный характер, а теневой лесной бизнес стал обычным явлением. Причина такого положения дел кроется в особенностях современного состояния лесопользования на территории края. Они сводятся к следующим основным факторам.

- Повсеместное, но неравномерное присутствие в составе древостоев хозяйственно ценных и редких пород деревьев, таких как кедр, дуб, ясень, орех и др.

- Применение выборочных рубок главного пользования без учета лесоводственных требований, правил и наставлений лесного законодательства.

- Необоснованное исключение из расчета главного пользования целых лесных массивов, в которых впоследствии проводятся значительные объемы рубок промежуточного пользования с нарушением установленных правил и наставлений.

- Близость мощных зарубежных рынков сбыта древесины в Китае, Корее, Японии.

- Слаборазвитая деревообработка и непривлекательные с точки зрения оборота вложенных средств лесопиление в крае.

- Недостаточная организация лесопользования, слабая охрана лесов и неэффективный контроль за незаконной рубкой древесины.

- Несовершенная законодательная и нормативная правовая база использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов Дальнего Востока.

Нарушения нормативных правовых актов при отпуске древесины на корню

Результаты проведенного анализа свидетельствуют, что незаконные рубки древесины сегодня существенно отличаются от тех, что имели место в прошлые годы. Если прежде хищнически, без разрешительных документов, скрытно вырубались лучшие древостои, включающие необходимые для потребле-



Машина с лесом, срубленным в Уссурийском заповеднике

© WWF России



ния или реализации древесные породы, либо транспортно доступные отдельно стоящие деревья ценных пород, то сейчас незаконные рубки деревьев «легализовались», маскируясь под выборочные рубки главного пользования, рубки обновления, переформирования и комплексные рубки ухода за лесом.

Сложившаяся практика отпуска древесины на корню «по площади» при проведении выборочных рубок главного пользования предоставляет лесопользователю возможность безнаказанно и в значительных размерах осуществлять дополнительные лесозаготовки сверх объемов, указанных в лесорубочном билете и договоре аренды.

На основании региональных правил рубок главного пользования лесхозы повсеместно назначают выборочные рубки главного пользования. Основными обоснованиями их применения являются:

- наличие в составе насаждения деревьев, запрещенных к рубке;
- высокая крутизна склона лесосеки;
- наличие значительной части участков лесного фонда в III группе лесов.

По этой причине перечет деревьев, назначенных в рубку, а также их клеймение не производятся. Отпуск древесины, в том числе и хозяйственно ценных пород, производится по контрольному диаметру. Такая практика отпуска древесины на корню порождает многочисленные лесонарушения и злоупотребления. Например, в Петровском лесничестве Шкотовского лесхоза Приморского края в 2004 году была назначена выборочная рубка главного пользования на площади лесосеки в 70 га, а выборка деловой древесины составляла всего 2,4 м³ с одного гектара лесосеки. Естественно, что в ходе заготовки древесины и особенно при освидетельствовании мест рубок затруднены учет количества заготовленной древесины, ее качества и товарности, а также определение диаметров срубленных деревьев. Это обстоятельство дает основание полагать, что уже на этапе назначения участков лесного фонда в рубку, отвода лесосек и выписки лесорубочных билетов закладываются мотивы возможных лесонарушений.

По данным Рослесхоза во многих случаях назначение выборочных рубок происходит в равнинной, а не в горной части лесного фонда и с минимальным наличием в составе насаждений деревьев ценных пород, что противоречит требованиям Правил рубок главного пользования в лесах Дальнего Востока. Проведение подобных рубок влечет за собой:

- оставление на корню деревьев, не имеющих хозяйственной и коммерческой ценности;
- занижение товарности и стоимости заготовленной древесины;
- оставление на лесосеке сухостойных, поврежденных деревьев;
- освобождение лесопользователя от обязанностей выполнения комплекса мер по воспроизводству лесов.

Указанные рубки главного пользования по своей сути являются рубками на прииск, которые направлены на изъятие из насаждений отдельных лучших деревьев хозяйственно ценных пород. Эти рубки приводят к ухудшению породного состава лесов, их выполнение в Приморском крае не соответствует нормам лесного законодательства.

Государственный учет лесного фонда, проводившийся в 2003 году, показал, что площадь насаждений твердолиственных пород в крае составляет лишь 3125 тыс. га (27,6 % в общем составе древостоев).

До 70 % от всех рубок ухода, проводимых в Приморье, — это комплексные, проходные и рубки обновления. От выборочных рубок главного пользования они, по существу, отличаются лишь тем, что значительная часть ликвидной древесины заготавливается арендаторами без внесения платежей за пользование лесным фондом (в то время как при заготовке древесины по главному пользованию они обязательны).

Нарушения при назначении древостоев в рубку

Лесхозы в Приморском крае допускают назначение в рубку древостоев, не включенных при лесоустройстве в проектные ведомости рубок главного и промежуточного пользования, что является нарушением лесного законодательства. Имеет место практика изменения проектных материалов лесоустройства, когда лесхозы совместно с лесоустроительным предприятием уточняют материалы лесоустройства, проведенного в 2002 году;

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



Российский лес в основном заготавливается в лесах природного, естественного происхождения

при этом изменяются лесотаксационные характеристики: полнота, возраст, породный состав насаждений. Во многих случаях в нарушение установленных правил лесхозы не согласовывают свои решения с вышестоящей организацией — Агентством лесного хозяйства по Приморскому краю. Подобные действия лесхозов при отпуске древесины на корню, назначении древостоев в рубку в значительной мере провоцируют проведение незаконных рубок и другие нарушения лесного законодательства.

Влияние рынков сбыта на незаконные рубки древесины

Незаконные рубки, нелегальные вывозка, транспортировка и сбыт круглых лесоматериалов, как показывает практика, наиболее характерны для районов с обширным потреблением лесной продукции, в которых много лесопильных и других деревообрабатывающих предприятий и целлюлозно-бумажных комбинатов.

Россия — крупнейший поставщик лесоматериалов в Китай. Последние десять лет наша страна является главным лесным экспортером КНР, оставив позади Индонезию и Малайзию по объемам поставок лесной продукции, и прежде всего лесоматериалов круглых хвойных пород — сосны и лиственницы. По экспертным оценкам китайских специалистов, тому есть несколько причин.

Во-первых, российский лес в основном заготавливается в лесах природного, естественного происхождения; древесина преимущественно крупная, по диаметру более 24 см, обладает высоким качеством и классом товарности. *Во-вторых*, его цена умеренная, даже ниже, чем на китайскую древесину аналогичных пород и качества. *В-третьих*, запасы высококачественных лесных насаждений твердолиственных пород,



таких как ясень маньчжурский и дуб монгольский, на северо-востоке Китая почти исчерпаны, а российский лес, имеющий богатый ресурсный потенциал, представляет собой хорошую альтернативу этим породам. Наконец, *четвертая причина* — это благоприятные условия приграничной торговли и таможенных операций.

По данным Центра международной торговли лесной продукцией, дефицит древесины в КНР к 2025 году может достигнуть 200 млн м³. Для удовлетворения потребности в древесине Китай рассчитывает на лесные ресурсы России. Эксперты китайской таможенной службы отмечают, что объем торговли древесиной между нашими странами увеличился за 2000—2004 годы более чем в 2,5 раза. Следствием введения в Китае моратория на вырубку леса стало увеличение объемов заготовок древесины в Сибири и на Дальнем Востоке Российской Федерации, по всей границе с КНР. Соответственно возросло и число незаконных рубок.

Независимые российские эксперты считают, что мониторинг и государственный контроль за торговлей древесиной на границе — в пунктах пропуска, через которые она экспортируется в Китай по железной и автомобильной дорогам, — недостаточно эффективны. Отдельные китайские компании вышли за пределы разрешенной торговли древесиной и осуществляют локальные, скрытые инвестиции в российские лесозаготовительные организации Сибири и Дальнего Востока.

Таким образом, благоприятная почва для злоупотреблений в сфере лесопользования создается в том числе и за счет:

- возросшего спроса на древесину в Китае в результате запрета рубок леса на китайской территории;
- введения в эксплуатацию экономически значимых деревообрабатывающих мощностей в приграничных с Россией районах;
- отсутствия надлежащего эффективного контроля за лесозаготовками и использованием заготовленной древесины в Российской Федерации.

Нарушения таможенного законодательства

Система учета заготовленной древесины, ее транспортировки, потребления на внутреннем рынке и поставки на экспорт не соответствует требованиям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в указанной сфере деятельности. Так, отпуск на корню древесины твердолиственных пород за 9 месяцев 2004 года по всем лесхозам Приморского края составил 221 тыс. м³, а экспорт лесоматериалов круглых твердолиственных пород в Китай через пограничный пункт, по данным Гродековской таможни, составляет около 300 вагонов, или 15–16 тыс. м³ ежедневно! Сложилась противоправная система экспорта лесоматериалов, позволяющая недобросовестному лесозаготовителю приобрести незаконно срубленную древесину на территории Приморского края и экспортировать ее в Китай через ближайший таможенный пункт, хотя лицензия на экспорт и декларация на груз получены на территории другого края или области. Указанные правонарушения наносят существенный ущерб экономике и природной среде Российской Федерации в Сибири и на Дальнем Востоке.

Таможенный кодекс Российской Федерации (от 28 мая 2003 года №61-ФЗ) установил порядок определения страны происхождения товара, заполнения декларации происхождения товара, выдачи сертификата происхождения товара. Кодексом (ст. 31) также определено, что продукция растительного происхождения, выращенная или собранная в данной стране, относится к товарам, полностью произведенным в данной стране. Однако эти требования таможенного законодательства не учитываются при экспорте лесоматериалов как в круглом, так и в обработанном виде. Среди 22 документов, необ-

ходимых для обоснования принятия государственной таможенной декларации, ни один не позволяет определить законность происхождения древесины, отгружаемой на экспорт.

Таким образом, распространению незаконных рубок, другим нарушениям законодательных и нормативных актов при лесопользовании способствует широкий спектр различных правовых, организационных, экономических и социальных факторов, прежде всего:

- несовершенство гражданского, налогового, таможенного и лесного законодательства Российской Федерации;
- недостаточное правовое регулирование торговли лесной продукцией как на внутреннем, так и на зарубежных рынках;
- слабый и малоэффективный контроль за заготовкой лесной продукции и сбытом лесных материалов;
- достаточно высокий уровень коррумпированности и криминализации общества;
- недостаток реальных правовых и рыночных стимулов цивилизованного лесопользования.

Проблемы правового регулирования и законодательного обеспечения лесопользования

Темпы нарастания неупорядоченного, нелегального, неконтролируемого лесопользования таковы, что не могут не вызывать обеспокоенности национальной и международной общественности. Предметом особой тревоги являются незаконная рубка деревьев и нелегальный оборот древесины. Наряду с этим в некоторых случаях в больших масштабах распространены незаконная заготовка недревесных продуктов леса и лекарственного сырья, захват лесных земель, многочисленные нарушения правил лесопользования.

Необходимо отметить, что до сих пор существует различное понимание и неоднозначное правовое толкование таких понятий, как «незаконные рубки», «нелегальные рубки», «нелегальное лесопользование», и других терминов, связанных с противоправными заготовкой и сбытом, а также в целом незаконным оборотом лесной продукции.

Это затрудняет системную и скоординированную работу заинтересованных сторон (органов государственной власти и общественности) по выявлению и устранению причин нелегального лесопользования. А главное — размывает юридическую ответственность, которая возлагается на правонарушителя, не позволяет в полной мере применять нормы гражданского, административного и уголовного права. Приведем конкретные примеры:

- статья 110 Лесного кодекса РФ устанавливает административную и уголовную ответственность за нарушение лесного законодательства Российской Федерации;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ в статье 2.1 определил административное правонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Статьями 8.24–8.32 установлена административная ответственность за нарушение порядка отвода лесосек, правил лесопользования, пожарной безопасности в лесах, за незаконную рубку деревьев и кустарников;
- наряду с этим Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации не определили в рамках закона, что понимается под незаконной рубкой деревьев;
- преступления, связанные с незаконной рубкой деревьев и кустарников, влекут за собой наказание, предусмотрен-



ное статьей 260 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ.

В то же время в постановлении пленума Верховного суда РФ от 5 ноября 1998 года № 14 (п. 11) разъяснено, что под незаконной порубкой следует понимать:

- рубку деревьев, кустарников и лиан без лесорубочного билета, ордера;
- рубку по лесорубочному билету, ордеру выданному с нарушением действующих правил рубок;
- рубки, осуществленные:
 - не на том участке или за его границами,
 - сверх установленного количества,
 - не тех пород или не подлежащих рубке деревьев, кустарников и лиан, как указано в лесорубочном билете, ордере, до или после установленных в лесорубочном билете, ордере сроков рубки,
 - вопреки правилам отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, запрещающим рубку отдельных видов деревьев, кустарников и лиан,
 - после вынесения решения о приостановлении, ограничении или прекращении деятельности лесопользователя или права пользования участком лесного фонда.

Это единственно верное юридическое толкование данного понятия, неоспоримое для судов всех инстанций, органов государственной власти, лесохозяйственных организаций, лесопользователей, общественности и населения.

Не способствуют сокращению числа незаконных рубок древесины в лесах и постоянно изменяющаяся редакция Лесного кодекса Российской Федерации, и устаревшая нормативная правовая база лесного законодательства.

На сегодня лесные правоотношения в Российской Федерации регулируют:

- 28 федеральных законов, указов Президента Российской Федерации;
- 67 постановлений Совета Министров СССР, Правительства Российской Федерации;
- 147 ведомственных нормативных, методических и технических документов.

В действующий ныне Лесной кодекс (от 29 января 1997 года № 22-ФЗ) Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ были внесены поправки, существенным образом изменившие систему управления лесами России. В результате:

- перераспределены полномочия федерального центра и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- полномочия по проведению лесных конкурсов, установлению ставок лесных податей, за исключением ставок лесных податей за пользование лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, переданы федеральному органу исполнительной власти в области лесного хозяйства — Рослесхозу;
- к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено: тушение лесных пожаров в лесном фонде на территории субъекта Российской Федерации; осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охрана, защита и воспроизводство, в том числе предоставление участков лесов в пользование, определение ставок лесных податей, вы-

дача лесорубочных билетов, ордеров, лесных билетов, других разрешительных документов на пользование участками леса, проведение лесоустройства, обеспечение воспроизводства лесов. Выполнение полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета;

- к полномочиям органов местного самоуправления отнесено осуществление использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в границах городов и сельских населенных пунктов (за исключением городов Москва и Санкт-Петербург);
- функции по осуществлению государственного надзора возложены на федеральный орган исполнительной власти по надзору в сфере природопользования — Росприроднадзор;
- государственная лесная охрана Российской Федерации создается в Росприроднадзоре, а не в Рослесхозе, как было прежде на протяжении двух веков.

Но даже в этом варианте Лесной кодекс РФ не в полной мере отвечает интересам нашего общества и не способен существенно изменить в лучшую сторону управление лесами в России. Отдельные его статьи с внесенными поправками не имеют прямого действия.

- Порядок ограничения и приостановления права пользования участками лесного фонда определяется законодательством Российской Федерации (ст. 27).
- Порядок прекращения прав пользования участками лесов определяется законодательством Российской Федерации (ст. 29).
- Положение об аренде участков лесного фонда утверждается Правительством Российской Федерации (ст. 31).
- Порядок организации и проведения лесных конкурсов

© WWF России / Сергей КИЩЕНКО



Тушение лесных пожаров в лесном фонде на территории субъекта Российской Федерации отнесено к полномочиям органов государственной власти этого субъекта

определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесного хозяйства — МПР России (ст. 35).

• Положение о порядке предоставления участков лесного фонда в безвозмездное пользование утверждается Правительством Российской Федерации (ст. 36).

• Порядок учета, хранения, заполнения и выдачи лесорубочного билета, ордера, лесного билета устанавливается МПР России (ст. 42).

- Порядок организации и проведения лесных аукционов определяется МПР России (ст. 44).
- Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 51).
- Критерии отнесения лесов третьей группы к резервным лесам устанавливаются МПР России (ст. 58).
- Перечень особо защитных участков устанавливается МПР России (ст. 59).
- Порядок перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 63).
- Порядок осуществления обязательной лесной сертификации устанавливается законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (ст. 71).



- Порядок осуществления федеральным органом исполнительной власти по надзору в сфере природопользования и его территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 76).
- Положение о деятельности государственной лесной охраны Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации (ст. 77).
- Перечень видов побочного лесопользования утверждается МПР России (ст. 80).
- Порядок возмещения убытков и потерь лесхозам определяется Правительством Российской Федерации (ст. 85).
- Перечень противопожарных мероприятий, требования планов этих мероприятий определяются МПР России (ст. 94).
- Положение об авиационной охране лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов утверждается МПР России (ст. 97).
- Санитарные правила по защите лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов утверждаются МПР России (ст. 98).
- Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются Правительством Российской Федерации (ст. 103).
- Ставки лесных податей устанавливаются Рослесхозом (ст. 104).
- Правила рубок главного пользования и наставления по рубкам промежуточного пользования утверждаются МПР России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ст. 115).
- Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации (ст. 116).

Необходимо разработать новые правила, положения, регулирующие лесные отношения, а также внести изменения и дополнения в действующие законодательные и иные нормативные правовые акты.

Исключительные правоотношения сложились с государственной лесной охраной, задачами которой является обеспечение соблюдения лесного законодательства Российской Федерации, а также осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов.

Для того чтобы осуществлять эти функции, необходимо располагать соответствующей нормативной правовой базой и предварительно провести ряд организационно-технических мероприятий.

Лесной кодекс Российской Федерации в статьях 92 и 93 определил цели и задачи охраны и защиты лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов, а также порядок осуществления мероприятий по охране и защите лесов. Установлено, что охрана и защита лесов осуществляется наземными и авиационными методами лесхозами федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства, базами авиационной охраны лесов и другими организациями. Однако есть существенные вопросы и к формируемой организационной структуре лесоуправления и контроля. Учитывая, что государственная лесная охрана создается в федеральном органе исполнительной власти по надзору в сфере природопользования, а функции по охране и защите лесов возложе-

ны и на лесхозы федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, актуальными становятся вопросы, в каком порядке, какими силами и средствами будет осуществляться охрана и защита лесов, какими полномочиями при этом будут обладать лесхозы или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации?

Очевидно, ответы на эти вопросы должны быть безоговорочно даны собственником лесов — государством — в федеральных законодательных актах.

Законодатель должен определить в Лесном кодексе РФ, других федеральных законах права, обязанности и ответственность, а также меры защиты должностных лиц «лесной стражи» лесхозов, национальных парков, военных, учебных, городских, сельских лесных хозяйств. В этой связи нуждаются в изменениях и дополнениях правовые нормы гражданского, административного и уголовного кодексов, иных законодательных актов Российской Федерации.

Формальные по своей сути предложения по созданию в лесхозах «военизированной лесной охраны», «лесных дружин и отрядов по охране и защите лесов» не решают задачи профилактики предупреждения и пресечения незаконных рубок. Более того, реализация их на практике в отдельных случаях будет способствовать неправомерным действиям юридических, физических лиц и иностранных граждан при лесопользовании.

Таким образом, совершенствование лесного законодательства — актуальнейшая проблема, от решения которой зависит не только развитие лесной отрасли, но и охрана природного богатства страны. К сожалению, сложившаяся на сегодняшний день ситуация оставляет желать лучшего.

Правительство Российской Федерации в порядке законодательной инициативы внесло 31 января 2005 года в Государственную Думу проект Лесного кодекса РФ (новая редакция).

Этот документ не имеет преемственности с действующими законодательными актами Российской Федерации. При подготовке проекта авторы пренебрегли лесоводственной сущностью объекта лесных отношений и разорвали понятие «лес» на лесные участки без учета экологических, экономических и социальных особенностей биогеоценоза — целостной совокупности древесной, кустарниковой, травянистой и иной лесной растительности, почвы, земли, объектов животного мира, других природных объектов.

В законопроекте не даются определения используемых терминов, названий, действий. Определив в статье федеральную собственность на земли лесного фонда, авторы исключили из законопроекта главный раздел, посвященный государственному управлению в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Лишь отдельные статьи законопроекта предусматривают государственный контроль, учет, кадастр, мониторинг лесов. Отлучены от лесоуправления государственные органы управления субъектов Российской Федерации.

В законопроекте не предусмотрены нормы права по предотвращению незаконных рубок древесины на корню, имеются многие другие недостатки и недоработки.

Особенная часть законопроекта построена не на разрешительном, а на ограничительном принципе лесопользования. Однако запретами нельзя добиться более полного

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



Правила рубок главного пользования утверждаются МПР России



использования спелых, перестойных и малопродуктивных древостоев.

Проект Лесного кодекса РФ необходимо вынести на всенародное обсуждение и обязательно провести государственную экологическую экспертизу.

Если новая редакция Лесного кодекса РФ будет принята, то потребуются разработка и принятие федеральных законов «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» и «Об обороте земель лесного фонда».

Согласно проекту Лесного кодекса правовое регулирование лесных отношений будет осуществляться на основе технических регламентов, разрабатываемых в соответствии с требованиями Федерального закона «О техническом регулировании». Это в свою очередь предполагает разработку и утверждение целого ряда федеральных законов:

- «О технических регламентах, устанавливающих требования к проведению рубок в равнинных лесах европейской части России, горных лесах Северного Кавказа, лесах Урала, лесах Западной Сибири, лесах Восточной Сибири, лесах Дальнего Востока, лесах бассейна озера Байкал»;
- «О техническом регламенте, устанавливающем требования к проведению заготовки живицы»;
- «О техническом регламенте, устанавливающем требования к заготовке второстепенных лесных ресурсов (пней, бересты, коры, веточного корма, хвороста и других материалов)»;
- «О техническом регламенте, устанавливающем требования к проведению санитарных рубок»;
- «О техническом регламенте, устанавливающем требования к лесовосстановлению»;
- «О техническом регламенте, устанавливающем требования к лесоразведению»;
- «О техническом регламенте, устанавливающем требования к проведению рубок ухода за лесом».

Кроме того, потребуется принятие указа Президента Российской Федерации «О перечне лесных участков, которые не могут находиться в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц». Также предстоит подготовить и утвердить более 13 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, регулирующих лесные правоотношения. Необходимо будет внести дополнения и изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, другие федеральные законы.

Внесенный в Государственную Думу РФ перечень актов федерального законодательства, регулирующих лесные отношения, не является исчерпывающим и подлежит уточнению.

Для их подготовки потребуется значительное время — 2–3 года. В этот период в лесопользовании будут действовать существующие правила, наставления и инструкции.

Национальные интересы России в лесном секторе

Российская Федерация, обладающая четвертой частью всех лесов мира, нуждается в национальной государственной лесной политике. Ее необходимость вытекает и из ре-

шений международной Конференции ООН по окружающей среде, прошедшей в 1992 году в Рио-де-Жанейро, на которой были выработаны основные принципы использования природных ресурсов, включая лесные, обеспечивающие устойчивое развитие национальных экономик и мировой экономики в целом.

Национальная лесная политика призвана стать одной из основополагающих частей общей стратегии социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу. Появится возможность формировать стратегические программы развития всего лесного сектора как на федеральном, так и на региональном уровнях, осуществлять выработку и принятие согласованных между собой федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов.

Основополагающим в национальной лесной политике должно являться государственное управление лесным хозяйством (включая охрану, защиту и воспроизводство лесов, научно обоснованное регулирование лесопользования), а его неотъемлемой частью — все участники лесных отношений (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица — лесопользователи).

Главную цель государственной лесной политики можно сформулировать следующим образом: достижение устойчивого управления лесами и эффективной деятельности всех отраслей лесного сектора на основе непрерывного, неистощительного и многоцелевого пользования лесом, своевременного и качественного воспроизводства используемых лесных ресурсов, сохранения экологического потенциала лесов и их биоразнообразия.

Успех ее реализации в значительной степени зависит от того, будут ли учтены экономические интересы субъектов лесных отношений всех уровней. Достичь этого можно с по-

мощью:

- развития рыночных схем использования лесного фонда;
- организации лесопользования на основе рентной оценки лесных ресурсов;
- стратегического планирования использования и воспроизводства лесов;
- создания условий для привлечения инвестиций и внедрения новых технологий в лесной сектор экономики.

Государственное управление лесами на современном этапе развития общества требует более четкого разграничения полномочий исполнительной власти между всеми уровнями управленческой вер-

тикали: федеральный центр, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

За федеральным центром следует сохранить формирование и проведение государственной лесной политики, комплексных федеральных программ, принятие федеральных законов, осуществление государственного контроля.

Под контролем государства должны быть организованы охрана лесов от пожаров, их защита от вредителей и болезней, борьба с лесонарушителями, незаконными рубками леса, несанкционированной продажей древесины за рубеж. В функции государства, как собственника лесов, входит обеспечение (через законодательные акты и органы власти на федеральном и региональном уровнях) сохранности, рационального лесопользования и воспроизводства лесных ресурсов. Для этого оно может использовать рыночные механиз-



Российская Федерация, обладающая четвертой частью всех лесов мира, нуждается в национальной государственной лесной политике

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



мы, передавать в установленном порядке хозяйственные функции юридическим и физическим лицам на обусловленных законодательством договорных условиях. Чтобы повысить ответственность лесопользователя, следует законодательно ввести право по удержанию залога, обеспечивающего покрытие убытков в случае невыполнения лесозаготовителями лесовосстановительных мероприятий и несоблюдения требований правил лесопользования.

Оперативные вопросы государственного управления лесами в рамках требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов целесообразно передать в ведение исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах предоставленных им полномочий, включая передачу лесов в аренду, организацию лесных конкурсов и лесных аукционов. Развитие рыночных схем в организации лесопользования предусматривает совершенствование процедур предоставления участков лесного фонда в аренду, на лесные аукционы и в концессию.

Одним из главных направлений устойчивого управления лесами является перевод лесного хозяйства на полную самоокупаемость. При формировании расходов на ведение лесного хозяйства (для соблюдения баланса доходов и расходов) необходимо ориентироваться на соответствующие статьи доходов от взимания лесного налога и платежей за пользование лесным фондом, а также учитывать поступление средств от взимания таможенных пошлин на лесопroduкцию, являющихся неотъемлемой частью лесной ренты и арендной платы за использование лесного фонда в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и лесопользованием. Улучшению финансирования борьбы с лесными пожарами будет способствовать страхование лесов от пожаров.

Для устойчивого управления лесами необходимо совершенствовать лесоустройство на основе широкого использования геоинформационных систем и технологий в направлении реального определения ресурсного потенциала и его экономически и технологически доступной части; устанавливать срок оборота рубки исходя из лесоводственных особенностей лесных насаждений и потребностей рынка сбыта; выявлять объективные цены лесных ресурсов; изучать многовариантную сортиментную структуру эксплуатационного лесного фонда.

Приоритетным на ближайшую перспективу следует считать проведение комплекса работ по кадастровой оценке лесных ресурсов. Материалы лесного кадастра позволят на эколого-лесоводственной и экономической основе определять наиболее эффективные направления в использовании лесных ресурсов, вести целевое хозяйство, обоснованно определять размер платежей за пользование лесными ресурсами на внутреннем и внешнем лесных рынках.

Для предотвращения лесонарушений, сокращения незаконных рубок и оборота полученной при этом древесины необходимо ввести маркировку, приемку, учет и клеймение древесины непосредственно в местах ее заготовки — на лесосеках. При освидетельствовании мест рубок, проведении контрольных проверок деятельности лесопользователей следует использовать материалы крупномасштабной аэрофото съемки.

С принятием и введением в действие федерального закона о лесной сертификации необходимо ускорить создание эффективной системы сертификации лесной продукции, удостоверяющей правомерное (легальное) происхождение лесных материалов, используемых для продажи и переработки. Заготовленная или приобретенная с нарушением лесного, гражданского законодательства древесина должна подлежать реализации через лесные биржи, в том числе электронные (через Интернет). Осуществление указанных мер потребует совершенствования административного и уголовного законодательства, иных нормативных правовых актов в части усиления ответственности юридических и физических лиц за нарушение лесного законодательства.

Устойчивое управление лесами может быть достигнуто только в том случае, если будут учтены интересы различных групп населения, отраслей промышленности и органов управления лесами. Оно предполагает сбережение и использование древесных и недревесных ресурсов леса на конкретной территории, включая их обработку, создание соответствующих хозяйственных структур, обеспечение занятости населения без ущерба биоразнообразию лесов. Необходимо развернуть широкую агитационную, массовую работу по профилактике лесонарушений, лесных пожаров, а также формированию бережного отношения к лесу с помощью средств массовой информации.

Предстоящие реформы лесного хозяйства не принесут успеха, если не изменится весь лесной сектор, в первую очередь предприятия лесопромышленного комплекса. Будущее за крупными вертикально интегрированными

структурами, осуществляющими лесопользование на арендованных участках, которые будут обеспечивать выполнение всего комплекса работ — от лесозаготовок, лесовосстановления, охраны и защиты лесов до выпуска продукции глубокой переработки древесины с соблюдением лесоводственных и экологических требований. Расширение работ по строительству лесовозных дорог для улучшения транспортной инфраструктуры лесозаготовительных предприятий также должно стать задачей государственной важности.

Устойчивое управление лесами будет способствовать широкому международному сотрудничеству при осуществлении национальных программ. Реализация национальной лесной политики в России обеспечит непрерывное, неистощительное и многоцелевое лесопользование, своевременное и качественное воспроизводство лесов, сохранение ресурсного, экологического и экономического потенциала лесов и их биологического разнообразия.

Меры по предотвращению незаконных рубок

Увеличивающиеся масштабы незаконных рубок в лесах Восточной Сибири и Дальнего Востока требуют целенаправленных действий по их предотвращению. Необходимо:

- внести дополнения и изменения в законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также в законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие правоотношения в области лесопользования Восточной Сибири и Дальнего Востока, финансовое и таможенное законодательство;



© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН

Устойчивое управление лесами предполагает сбережение и использование и недревесных ресурсов леса



- подготовить предложения по внесению дополнений и изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ в части усиления ответственности лиц за незаконную рубку, повреждение до степени прекращения роста деревьев, лиан, кустарников;
- обеспечить совершенствование лесопользования на основе проведения научно обоснованных рубок главного пользования и рубок ухода в кедровых лесах Дальнего Востока, предусмотренных материалами лесоустройства;
- внедрить в практику отпуска древесины на корню перечень и клеймение назначенных в рубку деревьев при отводе лесосек в лесных насаждениях с наличием в составе деревьев ценных пород;
- при освидетельствовании мест рубок и проведении контроля за лесопользованием применять материалы крупномасштабной аэрофотосъемки;
- разработать порядок проведения маркировки лесоматериалов с указанием мест их рубки, заготовки и производства, а также целевого назначения древесины;
- обеспечить приоритетное проведение лесной сертификации в регионах, имеющих лесные материалы с повышенным спросом;
- внести дополнения в порядок лицензирования и экспорта круглых лесоматериалов ценных пород деревьев, предусмотрев в нем проведение экспертиз обосновывающих документов для получения лицензий с участием специалистов Федерального агентства лесного хозяйства;
- дополнить таможенную декларацию при поставке лесоматериалов за рубеж сведениями о правомерности (легальности) заготовки или приобретения древесины ценных пород;
- внести дополнение в Положение о таможенном досмотре товаров и транспортных средств, предусмотрев в нем отдельные требования, подтверждающие происхождение (места рубок, заготовок, приобретения) экспортируемых лесоматериалов;
- обеспечить проведение широкомасштабной разъяснительной работы по профилактике незаконных рубок, других лесонарушений в средствах массовой информации, среди местного населения, в школах, при подготовке и переподготовке кадров работников лесных отраслей;
- подготовить двусторонние государственные соглашения Российской Федерации со странами — импортерами лесной продукции, препятствующие обороту, использованию незаконно добытой древесины и продуктов ее переработки.



Незаконные рубки наносят невосполнимый вред лесам и лесному хозяйству

© Группа «КЕДР»

Заготовка древесины, в каких бы масштабах она ни осуществлялась в различных лесорастительных зонах, регионах и субъектах РФ, повсеместно влечет за собой незаконные рубки древесины с нарушением установленных законодательством норм и правил.

Такие рубки наносят невосполнимый вред лесам и лесному хозяйству, огромный экологический, экономический и социальный ущерб обществу, отнимают у государства и населения значительную часть доходов и прибылей, искажают потребительскую стоимость древесины и экономические оценки лесных ресурсов. Увеличивающийся спрос на древесину и произведенные из нее лесные материалы, демпинговое ценообразование и неурегулированный лесной экспорт, недостаточная нормативная правовая база в указанной сфере правовых отношений, слабые действия специально уполномоченных органов по предотвращению и пресечению лесонарушений, необъективная информация, недостаточные, малоэффективные меры органов государственной власти, общественных организаций и населения способствуют расширению масштабов незаконных рубок леса в Российской Федерации.

Устранение негативных последствий, сокращение до минимума единичных случаев незаконных рубок древесины, обеспечение реальной неистощительности лесопользования, эффективного воспроизводства, надежной охраны и защиты лесов, повышение их продуктивности возможно осуществить на основе:

- современного законодательства и нормативного правового обеспечения;
- исключения ограничительных принципов организации лесопользования, совершенствования арендных отношений, проведения свободных от коррупции лесных конкурсов и аукционов;
- внедрения новых технологий в лесозаготовительное производство, расширения деревообрабатывающих мощностей, развитие глубокой переработки древесины;
- обеспечения необходимого

жизненного уровня населения, занятости работающих граждан и их социальных гарантий;

- объединения усилий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, лесопользователей, общественных организаций и населения по профилактике предотвращения и пресечения незаконных рубок древесины.

Для устойчивого управления лесами и поступательного развития всех отраслей лесного сектора, подъема отечественной экономики, улучшения жизненного уровня населения, обеспечения экономической независимости и безопасности России необходимо разработать и принять государственную (национальную) лесную политику Российской Федерации.

Выводы и предложения

Лесные отношения в России еще недостаточно приспособлены к рыночной экономике, непрозрачны для общества, не учитывают особенности многих вопросов устойчивого управления лесами, наличие экономически чувствительных рынков. Лесопользование в Российской Федерации ведется исходя из того, что лесной фонд — объект лесных правоотношений — рассматривается как средство производства в лесном хозяйстве и получения необходимой для общества древесины.

Статья подготовлена в рамках проекта МСОП «Правоприменение лесного законодательства и управление: Оптимизация адаптации лесов России к изменениям климата через улучшенные меры управления лесами — пилотная стадия», осуществляемого при финансовой поддержке МИД Великобритании, программа «Фонд глобальных возможностей». ▲