

Министру природных ресурсов и
экологии Российской Федерации
Донскому С.Е.

Министру юстиции
Российской Федерации

Коновалову А.В.

Уважаемые Сергей Ефимович и Александр Владимирович!

В настоящее время Минприроды России разрабатывает проекты новых Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации (последняя известная нам редакция утверждена приказом Минприроды России от 13 сентября 2016 г. № 474) и Правил ухода за лесами (последняя известная нам редакция утверждена приказом Минприроды России от 13 июля 2016 года № 398). Насколько нам известно из открытых источников, Минюст России уже неоднократно возвращал эти нормативные правовые акты без государственной регистрации, и мы считаем эти решения оправданными.

Обращаем Ваше внимание на то, что оба документа содержат ряд важнейших недостатков и ошибок (частично новых, частично унаследованных от ранее действовавших редакций соответствующих актов), которые, если не будут исправлены, могут нанести очень серьезный ущерб лесам и лесному хозяйству России. Кроме того, принятие Правил ухода за лесами в предлагаемой редакции будет препятствовать развитию в России интенсивного лесного хозяйства.

Правила заготовки древесины и Правила ухода за лесами относятся к числу важнейших нормативных правовых актов лесной отрасли, от которых во многом зависят эффективность и экологическая безопасность лесного сектора в целом - поэтому очень важно, чтобы эти документы были качественными и не содержали критических ошибок.

К числу важнейших недостатков Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации относятся:

1. Создание условий для интенсивной заготовки древесины в кедровых лесах.

Правила заготовки древесины и особенности заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации не допускают "проведение рубок спелых, перестойных лесных насаждений с долей кедра 5 и более единиц в породном составе древостоя лесных насаждений" (в действующей редакции эта доля составляет три единицы). Это позволит лесозаготовителям, особенно в районах юга Сибири и Дальнего Востока с критически истощенными лесными ресурсами, вовлечь в рубку леса с долей кедра в составе древостоя от 25 до 44%, которые в целом охранялись от промышленных рубок с конца 80-х годов прошлого века.

Данное положение введено уже после официального обсуждения проекта Правил на сайте regulation.gov.ru, и принципиально отличается от размещенного на этом сайте проекта, доработанного по итогам общественного обсуждения (в размещенном там проекте

сохранена старая норма - три единицы). Таким образом, данная норма фактически не проходила процедуру общественного обсуждения, несмотря на то, что она прямо затрагивает права и интересы широкого круга лиц (заготовителей кедровых орехов, охотников, жителей таежных поселков и др.).

Кедровые леса - одни из самых ценных в природном и социальном отношении лесов. Именно по этой причине постановлением Верховного совета СССР от 27 ноября 1989 года было предписано ввести запрет на вырубку кедра. Однако, древесина кедра пользуется значительным спросом, в том числе у переработчиков в Китае (где собственная заготовка кедра практически полностью прекращена), и это стимулирует рубки в кедровниках под самыми разными предложениями. Леса с участием кедра в 3 - 4 единицы, которые новая редакция правил позволяет вовлекать в рубку, чаще всего характеризуются высокой жизнеспособностью и устойчивостью кедра, и имеют очень большое значение для сохранения кедровых лесов в целом.

Ускоренная вырубка кедровых лесов (в частности, лесов с участием кедра в составе древостоя в 3-4 единицы, предусматриваемая новыми Правилами) неизбежно нанесет значительный ущерб биологическому разнообразию таежных лесов, а также приведет к росту социальной напряженности в районах, для которых заготовка кедрового ореха является важнейшим источником средств к существованию для значительной части местного населения.

2. Создание условий для практически неограниченных рубок в лесах на некоторых категориях особо охраняемых природных территорий.

Правилами заготовки древесины и особенностями заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации вводится специальная норма, допускающая несоблюдение пунктов 43-45 Правил при заготовке древесины на ООПТ (эти пункты касаются требований к организационно-техническим параметрам рубок, предельных значений площади, предельного количества зарубов) - то есть фактически создаются условия для истощительного лесопользования на ООПТ, режим которых не полностью запрещает рубки леса.

Фактически Правилами создаются условия для неограниченных (даже по сравнению с обычными эксплуатационными лесами) рубок на некоторых категориях особо охраняемых природных территорий.

3. Введение противоречащей действующему законодательству нормы, требующей сохранения только отдельных категорий видов, занесенных в Красные книги - деревьев, кустарников и лиан.

Согласно Правилам заготовки древесины и особенностям заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, "подлежат сохранению деревья, кустарники и лианы, занесенные в Красную книгу Российской Федерации, в Красные книги субъектов Российской Федерации". Это требование не соответствует действующему природоохранному законодательству, не делающему различий между деревьями, кустарниками, лианами и другими жизненными формами, в части сохранения видов живых организмов, занесенных в Красные книги. Действующая сейчас редакция Правил заготовки древесины требует сохранять все виды, занесенные в Красные книги, а не только деревья, кустарники и лианы.

Особо отмечаем, что перечисленные новые нормы, имеющие ярко выраженный антиприродоохраный характер, вносятся в Правила заготовки древесины и особенности заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации накануне 2017 года, объявленного указами Президента РФ одновременно "Годом экологии" и "Годом особо охраняемых природных территорий".

К числу важнейших недостатков новой редакции Правил ухода за лесами относятся:

1. Введение видов рубок ухода, по своим параметрам аналогичных заготовке древесины в спелых и перестойных насаждениях.

Правила вводят (точнее, возвращают действовавшие в 90-е годы) такие виды рубок ухода, как "обновление", "переформирование" и "реконструкция". По своим параметрам и функциям эти рубки целиком вписываются в требования, установленные для заготовки древесины при рубках спелых и перестойных насаждениях. Таким образом, практически одинаковые по своим характеристикам рубки Правилами заготовки древесины относятся к заготовке древесины (согласно статье 29 Лесного кодекса РФ - предпринимательской деятельности), а Правилами ухода за лесами - к уходу (мероприятиям по охране, защите, воспроизводству лесов, которые осуществляются в том числе органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий - ст. 19 Лесного кодекса РФ). Фактически виды рубок, которые используются или могут использоваться для заготовки древесины ("обновление", "переформирование" и "реконструкция") отнесены к уходу за лесами, который осуществляется или может осуществляться органами государственной власти или органами местного самоуправления.

Это создает предпосылки для роста коррупции. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96, относит "закрепление административного порядка предоставления права" к числу коррупциогенных факторов. В данном случае создается возможность административного порядка предоставления права на заготовку древесины под видом проведения специфических видов ухода за лесами ("обновления", "переформирования" и "реконструкции").

Коммерческая заготовка древесины под видом ухода за лесами в сочетании с обычной коммерческой заготовки древесины в ряде случаев может привести к чрезмерному росту интенсивности заготовки древесины, быстрому истощению и разорению лесов.

Кроме того, Минприроды недавно внесло в Правительство законопроект "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и в статью 11 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", который дает право специализированным государственным лесохозяйственным учреждениям заготавливать древесину на основании договоров купли-продажи, и реализовывать ее в особом порядке, который должен быть установлен Правительством РФ. Фактически это означает, что специализированные государственные лесохозяйственные учреждения получают право заниматься заготовкой древесины, и таким образом отпадает необходимость наделять их таким же правом, но не напрямую, а через введение «нетрадиционных» видов рубок ухода.

2. Необоснованные с лесоводственной и экономической точек зрения, ограничения на проведение рубок ухода в молодняках и лесных культурах.

Приложением 2 к Правилам ухода за лесами устанавливаются чрезмерно жесткие ограничения на проведение рубок ухода в молодняках (осветлений и прочисток): завышенный возраст начала ухода, завешенная минимальная сомкнутость крон после ухода, а также заниженная предельная интенсивность рубок.

Этот подход к уходу за молодняками унаследован от проектов нормативных актов времен СССР, когда стоимость и экономическая эффективность ухода рассматривались как второстепенные факторы, и одно и то же мероприятие можно было повторять несколько раз подряд. В настоящее время такие ограничения ведут к фактической невозможности полноценного ухода за молодняками и лесными культурами, а это, в свою очередь, приводит к тому, что результаты лесовосстановления утрачиваются, хозяйственно ценные леса не восстанавливаются. Отсутствие воспроизводства хозяйственно ценных лесов на освоенных лесных землях стимулирует вовлечение в рубку лесов высокой природоохранной и социальной ценности, а в дальней перспективе ведет к утрате жизнеспособности лесных предприятий.

Осветления и прочистки - это главные хозяйственные мероприятия, от которых зависит достижение результатов лесовосстановления и эффективность лесовыращивания. Установленные новыми правилами требования (в основном заимствованные из более старых редакций аналогичных актов) фактически не позволят развивать интенсивное лесное хозяйство в подавляющем большинстве типов леса на большей части территории Российской Федерации.

3. Установление излишних норм, касающихся пожарной и санитарной безопасности.

Правила ухода за лесами вводят нормы, не имеющие прямого отношения к уходу за лесами. В частности, правила ухода за лесами в явном виде затрагивают вопросы пожарной безопасности ("противопожарного ухода за лесами", "пирогенного ухода за лесами") - при том, что статья 53 Лесного кодекса РФ в действующей редакции относит установление правил пожарной безопасности в лесах и требований к мерам пожарной безопасности в лесах к компетенции Правительства РФ. Правила ухода за лесами также в явном виде затрагивают вопросы санитарной безопасности в лесах ("лесоводственно-лесозащитного ухода за лесами", "санитарной очистки леса") - при том, что статья 60.3 Лесного кодекса РФ относит установление правил санитарной безопасности к компетенции Правительства РФ.

Двойное регулирование одних норм (в сфере пожарной и санитарной безопасности в лесах) разными правовыми актами создает предпосылки для правовых коллизий, которые могут рассматриваться как коррупциогенный фактор, и, безусловно, приведет к путанице при правоприменении.

При этом нет никакой очевидной необходимости вводить регулирование вопросов пожарной и санитарной безопасности через Правила ухода за лесами, а не через соответствующие нормативные акты, прямо направленные на регулирование в данной сфере, такие как Правила пожарной безопасности в лесах, Правила санитарной безопасности в лесах и др.

В связи со всем вышеперечисленным, убедительно просим Вас:

отказаться от введения Правил ухода за лесами в редакции приказа МПР РФ от 13 июля 2016 года № 398 и Правил заготовки древесины и особенности заготовки древесины в указанных в статье 23 Лесного Кодекса РФ в редакции МПР РФ от 13 сентября 2016 № 474, и доработать оба акта с учетом изложенных выше замечаний;

не допустить государственной регистрации этих правовых актов до того, как изложенные выше замечания будут учтены, и ошибки исправлены;

создать возможности для предварительного обсуждения проектов подобных документов по лесами на площадке Общественного совета при Рослесхозе.

29 декабря 2016 года

Н.М. Шматков, директор Лесной программы WWF России

А.Ю. Ярошенко, руководитель лесного отдела Гринпис России