

Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейндлин М.Л.

К двухлетнему юбилею нового
Лесного кодекса Российской
Федерации

GREENPEACE

2009

Гринпис России

К двухлетнему юбилею нового Лесного кодекса
Российской Федерации

Краткий обзор проблем нового Лесного кодекса
Российской Федерации - Федерального закона
Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ,
итогах переходного периода, связанного с его введением
в действие, и особенностей некоторых важнейших
нормативно-правовых актов лесного хозяйства (Правил
заготовки древесины, Правил ухода за лесами, Правил
лесовосстановления, Порядка заполнения и подачи
лесной декларации).

Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейндин М.Л.

Обзор издан при поддержке Фонда Форда
(Ford Foundation)

Содержание

К двухлетнему юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации	5
Важнейшие ошибки последнего десятилетия в области государственного управления лесами в России	5
Об авторах, истории принятия и поправках.....	7
Основные нововведения нового Лесного кодекса	9
Специфические проблемы переходного периода.....	15
Процессы и события, сопутствующие введению нового Лесного кодекса.....	17
Формирование правового нигилизма как основы лесных отношений.....	23
Основные изменения, внесенные в Лесной кодекс и закон о его введении	28
Особенности введения нового лесного законодательства в Московской области	30
Особенности нормативно-правовых актов лесного хозяйства, разработанных на основе нового Лесного кодекса.....	34
Правила заготовки древесины	37
Правила ухода за лесами.....	40
Правила лесовосстановления	45
Порядок заполнения и подачи лесной декларации и форма лесной декларации	47
Приложение 1. Упрощенная схема управления лесами России по состоянию на 1 января 2009 г.	53
Приложение 2. Упрощенная схема групп и видов рубок в соответствии с действующим лесным законодательством по состоянию на 1 января 2009 г.	55

К двухлетнему юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации

4 декабря 2006 года был принят (подписан Президентом Российской Федерации) новый Лесной кодекс - один из самых спорных законов природно-ресурсного блока в новейшей истории России. Еще на этапе разработки проект нового кодекса вызвал многочисленные замечания и протесты со стороны специалистов лесного хозяйства и лесной промышленности, природоохранных организаций, общественности - но подавляющее большинство замечаний было проигнорировано разработчиками. С 1 января 2007 г. по 1 января 2009 г. новый кодекс действовал частично, одновременно с некоторыми элементами старого лесного законодательства. 1 января 2009 года переходный период, связанный с введением нового Лесного кодекса, закончился - к этому времени в соответствие с новым кодексом должны были быть приведены все договора, связанные с использованием лесов, и вся лесная плановая документация. Опыт работы по новому Лесному кодексу в течение двухлетнего переходного периода однозначно показал, что опасения специалистов были верны - новый кодекс и разработанные на его основе нормативно-правовые акты лесного хозяйства не пригодны для практического использования и нуждаются в полной переработке.

Введение нового лесного законодательства совпало с некоторыми другими неблагоприятными для российского лесного сектора явлениями и тенденциями - критическим истощением доступных лесов в районах размещения большинства предприятий лесного сектора, мировым экономическим кризисом, неблагоприятными для лесного хозяйства изменениями климата и погодными аномалиями, изменением сфер ответственности федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за леса, и другими. Совместное действие нового лесного законодательства и других неблагоприятных для лесного сектора изменений привело к почти полному разрушению государственной лесной охраны и лесного хозяйства в целом.

1 января 2009 года закончился двухлетний переходный период, связанный с введением в действие нового Лесного кодекса Российской Федерации - Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (вступившего в силу 1 января 2007 года). В течение переходного периода система органов управления лесами, нормативно-правовые акты лесного хозяйства, плановая документация и договора аренды и пользования лесными участками приводились в соответствие с новым кодексом. До 1 января 2009 года многие важные нормы нового Лесного кодекса не действовали или действовали частично; одновременно с этим продолжали действовать некоторые нормы старого Лесного кодекса (в основном касающиеся лесорубочных билетов). Несмотря на то, что в 2007-2008 г.г. новый Лесной кодекс Российской Федерации действовал не в полной мере, итоги двух первых лет его применения позволяют со всей определенностью сделать главный вывод, касающийся его качества. Вывод этот очень прост: новый Лесной кодекс не пригоден для использования в качестве законодательной основы для развития лесного хозяйства и в целом эффективного государственного управления лесами. Введение в действие нового Лесного кодекса Российской Федерации резко усилило негативные тенденции, наблюдавшиеся в лесной отрасли России (разорение и истощение лесов, рост незаконных рубок и неправомерного использования лесных земель, деградацию лесных деревьев и поселков, существенное ухудшение средообразующих и защитных функций лесов и другие), и фактически уже привело к уничтожению в России лесного хозяйства и государственной лесной охраны.

Важнейшие ошибки последнего десятилетия в области государственного управления лесами в России

Новый Лесной кодекс лишь продолжил череду ошибочных решений в области государственного управления лесами, принятых органами власти Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия. Ошибочных решений было много, имеет смысл упомянуть лишь основные из них - те, которые затрагивали самые основы системы управления лесами в России.

Первым из таких решений был указ Президента Российской Федерации В.В.Путина от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», которым были ликвидированы самостоятельные федеральные ведомства, отвечавшие соответственно за лесное хозяйство и охрану окружающей среды - Федеральная служба лесного хозяйства и Госкомитет по охране окружающей среды¹. Функции этих ведомств были переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации, которому потребовалось несколько лет на то, чтобы выстроить хоть сколько-нибудь работоспособную систему управления лесами (с охраной окружающей среды это не получилось до сих пор). Но главная проблема заключалась не в странном изменении струк-

1 Ярошенко А.Ю. Пятилетие ликвидации Федеральной службы лесного хозяйства и Госкомэкологии РФ. М., 2005. http://forestforum.ru/upload/upload/160505_5_let_likvidatsii.doc

туры центральных органов управления лесами, а в том, что на протяжении более чем года после выхода этого указа оставалась неясной судьба низовых органов лесного хозяйства (лесхозов, лесничеств и других) и их сотрудников, не были должным образом определены их полномочия, права и обязанности. В неопределенном положении оказались более двухсот тысяч работников государственных органов лесного хозяйства. Престижу профессии работника леса, и особенно - работника государственной лесной охраны, был нанесен невосполнимый ущерб, государственная лесная служба лишилась многих тысяч лучших специалистов и руководящих работников. Последствия этого не изжиты до сих пор. Реформы в области управления лесами, основанные на президентском указе № 867 от 17 мая 2000 года, наглядно проявили крайне неприятную традицию абсолютной безнаказанности и безответственности чиновников, решения которых вели к разрушению российского лесного хозяйства и государственной лесной охраны. Впоследствии, вплоть до настоящего времени, эта традиция не нарушалась ни разу.

Вплоть до 2004 года в России происходило постепенное восстановление дееспособности государственных органов управления лесами, деморализованных и отчасти разрушенных реформой двухтысячного года. 9 марта 2004 года произошло даже восстановление самостоятельного лесного ведомства - Федерального агентства лесного хозяйства (в системе Министерства природных ресурсов). Однако, уже в 2004 году хаотические реформы в области государственного управления лесами возобновились. Следующий этап разрушительных для лесного хозяйства реформ был в первую очередь связан с принятием трех федеральных законов - от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ, и от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ. Все три закона были «пакетными», т.е. предусматривали внесение большого количества не связанных друг с другом поправок в десятки разнообразных ранее принятых федеральных законов, и все три содержали, в числе прочих поправок, поправки к Лесному кодексу (старому, принятому в 1997 году). Все три закона предусматривали перераспределение полномочий в области управления лесами между «центром» и регионами, но каждый - по-своему. 122-й федеральный закон (скандально известный также как «закон о монетизации льгот») предусматривал усиление централизации в области управления лесами, но его «лесная» часть так и не вступила в силу, поскольку была отменена до вступления в силу. 199-й федеральный закон 2004 года впервые ввел так называемую «передачу полномочий» регионам¹. В частности, им были переданы полномочия по управлению так называемыми «сельскими лесами» (лесами, ранее находившимися в ведении Минсельхоза) и по борьбе с лесными пожарами. Этим же законом работники лесхозов были лишены полномочий государственной лесной охраны - соответствующие полномочия были переданы, без обеспечения необходимого штата инспекторов и решения ряда первоочередных организационных вопросов, Росприроднадзору. За счет этого государственная лесная охрана в России была практически полностью ликвидирована, и с тех пор так и не восстановлена. Следующий 199-й федеральный закон предусматривал уже значительно большую степень децентрализации управления лесами,

но основные его положения так и не вступили в силу, так как был принят новый Лесной кодекс. В общей сложности в старый Лесной кодекс в период с 2001 по 2006 г.г. включительно было внесено 12 наборов изменений, два из которых были отменены еще до вступления в силу. В большинстве случаев изменения были непоследовательными, часто взаимоисключающими, и угадать, в чем состояла конечная цель большинства этих изменений, до сих пор не представляется возможным.

Наконец, в 2006 году был принят, и с 1 января 2007 года вступил в силу, новый Лесной кодекс Российской Федерации. Закон о введении Лесного кодекса¹ изначально отводил на переходный период, связанный с введением нового кодекса, один год, но впоследствии переходный период был продлен до 1 января 2009 года².

Об авторах, истории принятия и поправках

Разработка проекта нового Лесного кодекса была инициирована Правительством Российской Федерации в середине 2003 года. В том же году были предложены два независимых проекта нового кодекса, подготовленных Министерством природных ресурсов и Министерством экономического развития и торговли. Проект, предложенный МПР, представлял собой слегка обновленную версию действовавшего на тот момент Лесного кодекса. Проект, предложенный МЭРТ, был радикально новым - он предусматривал массовую приватизацию лесов России, ликвидацию разрешительных документов на лесопользование, существенное ослабление режимов особо охраняемых природных территорий и защитных лесов, возложение основных обязанностей по ведению лесного хозяйства на негосударственных собственников и арендаторов, но при этом сохранял массу возможностей для повседневного вмешательства чиновников в хозяйственную деятельность в лесах. За основу для дальнейшей разработки правительством был взят именно проект, предложенный Министерством экономического развития и торговли.

Дальнейшая разработка проекта происходила в рамках рабочей группы, организованной в структуре Министерства экономического развития и торговли, состоящей из сотрудников министерства и привлеченных экспертов. Поименный состав этой группы до сих пор остается неизвестным; возглавляли ее работу на разных этапах сотрудники Минэкономразвития М.М.Циканов и В.В.Гаврилов. Впервые проект нового Лесного кодекса, разработанный этой группой, был обнародован в феврале 2004 года³. Предполагалось, что доработка и принятие нового Лесного кодекса будет происходить в авральном режиме, и с 1 января 2005 года он вступит в силу.

1 Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

2 Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации».

3 Осторожно! Новый Лесной кодекс. М., Гринпис, 2004. 28 с. http://www.forestforum.ru/info/cod_internet.pdf

1 Лесная реформа в России. М., Гринпис. 2005. 10 с. <http://www.greenpeace.org/raw/content/russia/ru/press/reports/32758.pdf>

Однако, проект нового Лесного кодекса вызвал настолько интенсивное противодействие со стороны общественных организаций, органов лесного хозяйства и вообще граждан России, что власти вынуждены были отказаться от планов его немедленного принятия. Наибольшие возражения вызвала идея массовой приватизации лесов без каких-либо требований, обеспечивающих соблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду и без четкого определения обязанностей собственника по ведению лесного хозяйства и сбережению леса. Разработчики проекта не отказались от идеи массовой приватизации лесов, но постарались максимально завуалировать ее, заменив прямые нормы Лесного кодекса отсылками к иным федеральным законам. В окончательной версии проекта, подготовленной Минэкономразвития, формулировка, касающаяся приватизации лесов, выглядела следующим образом: «Передача в собственность граждан и юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований лесных участков из состава земель лесного фонда осуществляется в порядке, установленном федеральными законами». Вообще, в процессе доработки кодекс превратился из проекта «закона прямого действия» в проект, содержащий множество неопределенных положений и отсылок на другие законы или нормативно-правовые акты.

Особо следует сказать об общественном обсуждении проекта Лесного кодекса на всех этапах его подготовки (вплоть до его подписания Президентом): оно, несмотря на обещания первых лиц государства, организовано не было. Разумеется, обсуждать проект нового кодекса можно было сколько угодно, но вот только никакой возможности довести результаты обсуждения до разработчиков, а тем более добиться их объективного рассмотрения и учета при доработке кодекса - не было. Это в равной степени касается граждан Российской Федерации, общественных организаций, ученых, работников лесного хозяйства - все они были исключены из процесса доработки нового Лесного кодекса, многочисленные их замечания остались неучтенными.

Несмотря на то, что основная часть недостатков проекта так и не была исправлена, 28 января 2005 года проект нового Лесного кодекса был официально внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу. К этому времени все еще сохранялась установка на ускоренное принятие нового кодекса: 22 апреля кодекс был принят в первом чтении, а рассмотрение его во втором и третьем чтениях было запланировано на июнь 2005 года. В этом случае кодекс должен был вступить в силу с 1 января 2006 года. Однако, такого не случилось - кодекс на некоторое время «завис» из-за огромного количества критических замечаний в его адрес со стороны органов власти субъектов Российской Федерации, ученых, специалистов лесного хозяйства, общественности. В Государственной Думе была создана рабочая группа по проекту Лесного кодекса с целью его доработки и внесения необходимых изменений. Эту группу возглавила Н.В.Комарова - председатель Комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы. Именно ее следует считать основным автором нового Лесного кодекса, поскольку в процессе доработки в Думе проект нового Лесного кодекса был под ее руководством коренным образом изменен.

На протяжении почти двух лет своего нахождения в Государственной Думе проект Лесного кодекса существенно менялся. К сожалению, изменения носили хаотический характер, и отражали не столько какую бы то ни было концепцию дальнейшего развития лесного сектора России, сколько соотношение сил различных заинтересованных сторон, представленных в рабочей группе по новому кодексу и приближенных к ее руководству. В целом процесс доработки кодекса имел отчетливо бессистемный характер, и к осени 2006 года проект все еще оставался сырым и крайне противоречивым. Вплоть до сентября 2006 г. вообще рассматривался вариант переноса сроков рассмотрения проекта во втором и третьем чтениях на 2007 год - в связи с низкой степенью готовности законопроекта. Однако, в ноябре процесс прохождения кодекса радикально ускорился, а низкое качество законопроекта как-то вдруг перестало смущать законодателей. В ноябре кодекс был принят во втором и третьем чтениях в Государственной Думе и одобрен Советом Федерации, 4 декабря - подписан Президентом РФ, 8 декабря - официально опубликован в Российской газете, и 1 января 2007 года вступил в силу.

С этого времени по конец 2008 года в Лесной кодекс пять раз вносились изменения - федеральными законами от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 22 июля 2008 года № 141-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ, от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ и от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ. Кроме того, был принят в двух чтениях законопроект № 101334-5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий внесение самого существенного набора изменений в новый Лесной кодекс со времени его принятия (наиболее вероятно, что этот законопроект будет принят и введен в действие уже в первой половине 2009 года). Принятые до настоящего времени поправки не изменяют концептуальные положения нового Лесного кодекса, и в целом не улучшают его качество.

Кроме того, четыре раза вносились изменения в закон о введении в действие Лесного кодекса - федеральными законами от 24 июля 2007 г. № 217-ФЗ, от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 22 июля 2008 года № 141-ФЗ и от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ. Важнейшее изменение состояло в продлении переходного периода, связанного с введением в действие Лесного кодекса Российской Федерации, до 1 января 2009 года.

Основные нововведения нового Лесного кодекса

Новый Лесной кодекс предусматривает существенное изменение всей системы государственного управления лесами, сложившейся в России ко времени его введения в действие. Эти изменения касаются собственности на леса, распределения полномочий между разными уровнями государственной власти и хозяйствующими субъектами, системы финансирования, деления лесов по целевому назначению, получения прав пользования лесами, лесного планирования и инвентаризации лесов, и многих других вопросов управления лесами. Ниже перечисляются только наиболее важные изменения, связанные с новым Лесным кодексом.

Новый кодекс в явном виде предусматривает существование всех возможных форм собственности на леса, в том числе нахождение лесов в частной соб-

ственности. В соответствии с кодексом, леса, расположенные на землях лесного фонда, находятся в собственности Российской Федерации, остальные леса могут находиться в любой собственности в соответствии с земельным законодательством. С учетом ограничений, накладываемых на формы собственности на землю Лесным кодексом и иными федеральными законами, в негосударственную собственность может быть переведено до пяти процентов лесов России. Право собственности на некоторые категории лесов новым Лесным кодексом вообще никак не регулируется (главным образом это леса на землях сельскохозяйственного назначения и всевозможные «неучтенные» леса). Кроме того, Лесной кодекс создает «лазейки» для приватизации лесов, расположенных на землях лесного фонда, через аренду для некоторых видов пользования, застройку и последующую приватизацию земли под строениями. Проблема состоит не в частной собственности на леса как таковой, а в том, что новым лесным законодательством вообще никак не регулируются обязательства собственника по отношению к частному лесу, и никак не защищаются права остальных граждан Российской Федерации в случаях передачи лесов в частную собственность.

* * *

Новый кодекс предусматривает передачу управления лесами, находящимися в собственности Российской Федерации, на уровень субъектов Российской Федерации (возможны исключения, определяемые правительством - в настоящее время это все лесничество и лесопарки Московской области). К числу передаваемых полномочий относятся:

- государственная охрана лесов, лесной надзор и контроль;
- разработка и экспертиза лесных планов и лесохозяйственных регламентов;
- организация использования лесов и лесных земель;
- организация системы управления лесами в регионе и другие.

В общей сложности на леса, управление которыми по новому кодексу передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, приходится примерно 93% площади лесных земель (примерно - потому, что статус, границы и площадь некоторых категорий лесов до сих пор остаются не вполне ясными).

Полномочия по управлению лесами передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации частично. Из трех главных «рычагов управления» - нормативно-правового, финансового и административного - региональные власти в достаточной мере получают лишь один, административный (они формируют систему органов управления лесами, организуют передачу лесов в пользование, обеспечивают охрану, защиту и воспроизводство лесов, осуществляют государственный лесной надзор и контроль). Остальные два остаются в основном за федеральным уровнем. Основная часть нормативно-правовых актов лесного хозяйства утверждается федеральным правительством или уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, регионам передаются полномочия по утверждению немногих нормативно-правовых актов, касающихся главным образом использования лесов для собственных

нужд граждан. Основное финансирование проходит через федеральный бюджет: туда поступает почти весь лесной доход, и оттуда распределяются средства на осуществление переданных лесных полномочий в виде целевых субвенций.

С другой стороны, ответственность за то, что происходит с лесами, практически полностью возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - именно они отвечают за охрану лесов, организацию лесопользования, и вообще за конечный результат государственного управления лесами. Получается, что по новому Лесному кодексу произошла непропорциональная передача ответственности и полномочий на региональный уровень - ответственности передано значительно больше, чем полномочий. Региональные органы власти отвечают практически за все, что происходит в лесах, но имеют весьма ограниченные права в области управления лесами. Федеральные органы власти, наоборот, не несут никакой конкретной ответственности за то, что происходит в лесах, но именно они определяют «правила игры» и распоряжаются основной частью средств на управление лесами.

Примерно по этой же схеме происходит передача ответственности за охрану лесов и ведение хозяйства в них арендаторам (в лесах, переданных в аренду). Арендаторы, после приведения договоров аренды и всей плановой документации в соответствие с новым Лесным кодексом, обязаны обеспечивать охрану, защиту и воспроизводство лесов, обеспечить их противопожарное обустройство. При этом никакими специальными полномочиями, позволяющими обеспечить охрану лесов, они не наделяются (и само понятие «охрана лесов» в Лесном кодексе должным образом не определено). Требования же к защите и воспроизводству лесов, установленные разработанными на основе нового Лесного кодекса нормативно-правовыми актами, далеко не всегда соответствуют современным представлениям о правильном лесном хозяйстве, а иногда просто абсурдны и невыполнимы. Однако, фактическая передача ответственности за ведение лесного хозяйства арендаторам произойдет лишь в начале 2009 года - после приведения большинства договоров аренды в соответствие с новым Лесным кодексом. Как это будет работать на практике - пока неизвестно.

* * *

Новый Лесной кодекс предусматривает существенное изменение разделения лесов по целевому назначению. Ранее существовавшее деление лесов на три группы сменяется делением лесов на защитные, эксплуатационные и резервные. Теоретически предполагалось, что защитные леса будут соответствовать бывшим лесам первой группы с добавлением установленных новым Водным кодексом водоохраных зон и лесов на особо охраняемых природных территориях, эксплуатационные - лесам второй группы и эксплуатационным лесам третьей группы, а резервные - резервным лесам третьей группы. На практике возникло много вопросов и проблем, многие из которых не решены до сих пор.

Во-первых, законодатели «забыли» две категории лесов первой группы - запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов, и нерестоохранные полосы лесов. Эти две категории были возвращены в Лесной кодекс лишь в июле 2008 года Федеральным законом № 143-ФЗ. В это время уже полным ходом шла подготовка проектов лесных планов и лесохозяйственных регла-

ментов, и неясность со статусом запретных и нерестоохранных полос привела к появлению многочисленных ошибок и неточностей в них.

Во-вторых, законодатели не установили однозначного соответствия между ранее существовавшими категориями защитности лесов первой группы и новыми категориями защитных лесов. Это привело к многочисленным попыткам понижения статуса некоторых бывших лесов первой группы (зеленых зон, заповедных лесных участков и других) на этапе составления лесных планов и лесохозяйственных регламентов. Федеральное агентство лесного хозяйства попыталось установить однозначное соответствие своим приказом¹, но многие разработчики плановой документации этот приказ просто проигнорировали.

В-третьих, законодатели разделили в Лесном кодексе понятия «леса на землях особо охраняемых природных территорий» и «леса на особо охраняемых природных территориях», предусмотрели, что к защитным лесам относятся именно леса на особо охраняемых природных территориях (т.е. независимо от категории земель), но не предусмотрели в явном виде процесс включения новых лесов в состав защитных. Это привело к тому, что в разных регионах вопрос об отнесении лесов на ООПТ к защитным решался по-разному, причем часто не в пользу защитных лесов.

В-четвертых, новый Лесной кодекс обеспечил возможность застройки защитных лесов даже без требовавшегося ранее перевода лесных земель в не-лесные. Новый кодекс допускает застройку лесов, в том числе защитных, через аренду - поскольку аренда для некоторых видов пользования допускает возведение временных (без определения того, что означает слово «временные»), а в некоторых случаях и постоянных сооружений в лесах. Тем самым создаются условия для значительно более массовой, чем раньше, застройки лесов в густонаселенных районах страны, в особенности в окрестностях крупных городов.

Помимо этого, к видам лесопользования, для которых также не требуется перевод земель в другую категорию, теперь относятся такие серьезно влияющие на состояние лесов виды деятельности, как геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, строительство гидротехнических сооружений. Их также можно проводить почти во всех категориях защитности, так что вероятность фрагментации и деградации лесных массивов в результате такой деятельности после введения нового Лесного кодекса сильно увеличилась.

* * *

Новый Лесной кодекс существенно изменил порядок доступа к древесным ресурсам леса, введя причудливое сочетание рыночных и административных механизмов распределения лесов в аренду и пользование. Кодекс предусматривает четыре основных пути получения права на использование лесных ресурсов:

- заключение договора купли-продажи лесных насаждений (что соответствует ранее существовавшему «краткосрочному пользованию») - через аукцион;

- заключение договора аренды лесного участка - через аукцион или через приведение старого договора аренды в соответствие с требованиями нового Лесного кодекса;

- заключение контракта на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов, с элементами договора купли-продажи насаждений (что соответствует выполнению тех видов работ, которые раньше осуществлялись лесхозами) - через торги, а с учетом требований распоряжения Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 236-р¹ - через аукцион;

- заключение договора аренды для реализации приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов - на основании административных решений уполномоченных органов исполнительной власти, на льготных условиях.

Первые два пути являются вполне «рыночными» (разумеется, с поправкой на возможные злоупотребления - например, сговоры между участниками и организаторами аукционов). Третий путь в теории также является «рыночным», но на практике он скорее административный, поскольку органы управления лесами имеют все возможности сформулировать условия контракта на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов таким образом, что победитель будет заранее predetermined (в 2008 году чаще всего так и происходило). Четвертый путь даже в теории нельзя назвать «рыночным» - это исключительно административный путь предоставления лесных участков в аренду, причем на льготных условиях. Единственным критерием, потенциально открывающим доступ к этому пути, является планируемый объем инвестиций (в настоящее время он должен составлять не менее 300 миллионов рублей²).

Поскольку приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов много (на конец 2008 года - более сорока, всего их ожидается более сотни), и для реализации каждого требуются значительные площади лесов, введение этого способа административного распределения лесных ресурсов в значительной степени сокращает количество доступных для малого и среднего лесного бизнеса лесных ресурсов. Фактически это означает принудительное перераспределение лесных ресурсов между малым, средним и крупным лесным бизнесом в пользу последнего. Необходимо также отметить, что большинство зарегистрированных приоритетных инвестиционных проектов имеет крайне сомнительные шансы на реализацию - таким образом, данный механизм, скорее всего, используется лишь как предлог для перераспределения лесов на льготных условиях (ответственность инвестора, «провалившего» реализацию приоритетного инвестиционного проекта, действующим законодательством почти не определена).

Особо следует отметить проблемы, возникшие с доступом к лесным ресурсам у граждан. Их можно разделить на две части: проблемы доступа к древесным лесным ресурсам для собственных нужд (дровам, стройматериалам), и проблемы доступа к недревесным лесным ресурсам.

¹ Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 19.12.2007г. № 498.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.02.2008г. № 236-р.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2007г. № 419.

Новый Лесной кодекс предусматривает возможность покупки ограниченного количества дров и строительной древесины гражданами для собственных нужд, но конкретные правила и процедуры должны устанавливаться законами субъектов РФ - и они в большинстве своем настолько сложны, что ими мало кто может воспользоваться. Кроме того, гражданам чаще всего просто негде узнать, в чем эти процедуры состоят и к кому конкретно им следует обратиться, чтобы, например, получить право заготовить себе на зиму дров в окрестностях своей деревни или поселка. Дополнительные сложности связаны с тем, что в ряде субъектов РФ леса передавались в аренду без оставления участков, зарезервированных для обеспечения собственных нужд граждан. В итоге большинство жителей российских деревень и поселков в 2007-2008 г.г. испытывало значительные трудности с законным обеспечением себя дровами.

Новый Лесной кодекс позволяет гражданам заготавливать грибы, ягоды и другие пищевые и недревесные лесные ресурсы для собственных нужд свободно и бесплатно (при этом позволяет определять порядок сбора этих ресурсов законами субъектов Российской Федерации). Однако, сбор этих ресурсов не для собственных нужд (например, грибов или ягод для продажи на рынке или сдачи на пунктах приема) кодекс рассматривает как предпринимательскую деятельность, которая должна осуществляться только на основании договора аренды лесного участка на срок не менее 10 лет. Это подразумевает, в свою очередь, регистрацию юридического лица, заключение договора, составление проекта освоения лесов, подачу ежегодных лесных деклараций и отчетов об использовании лесов, и т.д. Остается не вполне ясным вопрос о том, в какой степени на такого арендатора возлагаются обязанности по охране, защите и воспроизводству лесов. Но и без этих обязанностей один человек, зарабатывающий себе на жизнь сбором грибов и ягод и продажи их на рынке, для того, чтобы полностью соблюсти требования нового Лесного кодекса, должен круглогодично содержать одного-двух квалифицированных офисных работников для оформления всех сопутствующих документов.

* * *

Лесной кодекс предусматривает переход от единой системы разрешительных документов на проведение любых видов рубок (лесорубочных билетов) к запутанной смешанной системе, содержащей как разрешительные, так и заявительные элементы. Основные изменения касаются заготовки древесины на основании договоров аренды: в этом случае основанием для заготовки древесины является сам договор аренды, а документами, определяющими конкретные места рубки - проект освоения лесов и лесная декларация. При этом документ, содержащий информацию о конкретных лесосеках конкретного года - лесная декларация - не содержит никакой картографической информации, что затрудняет или делает невозможным выяснение того, насколько границы и параметры лесосек соответствуют запланированным и заявленным. Следует отметить, что все существующие в России системы отслеживания законности происхождения древесины, разрабатывавшиеся в основном крупными лесными компаниями, до настоящего времени основывались именно на лесорубочных билетах - соответственно, в ближайшее время они, скорее всего, надежно работать не будут.

Ошибки, содержащиеся в самом новом Лесном кодексе, в значительной степени усугубляются разработанными на его основе нормативно-правовыми актами лесного хозяйства¹. Некоторые нововведения нового Лесного кодекса могли бы быть относительно безболезненно воплощены в жизнь, если бы соответствующие положения Лесного кодекса были должным образом разъяснены в отраслевых правилах и инструкциях.

Специфические проблемы переходного периода

Некоторые проблемы, связанные с введением в действие нового Лесного кодекса, связаны именно с переходным периодом. Важнейшими из проблем переходного периода являются проблемы, связанные с приведением в соответствие с новым Лесным кодексом договоров аренды участков лесного фонда, договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда, а также лесной плановой документации. В соответствии с законом о введении Лесного кодекса, на это изначально отводился один год (2007), но впоследствии срок приведения договоров и плановой документации в соответствие с новым кодексом был продлен до 1 января 2009 года. Необходимость приведения существовавших ранее договоров аренды и безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с новым Лесным кодексом связана с тем, что новый кодекс возлагает на арендаторов и пользователей новые обязанности, не предусматривавшиеся ранее действовавшим законодательством.

Закон о введении Лесного кодекса непосредственно не устанавливает порядок приведения договоров в соответствие с новым кодексом. Этот порядок был установлен отдельно². Теоретически порядок приведения договоров в соответствие с новым кодексом прост и ясен: арендатор или пользователь представляет в орган управления лесами комплект из трех простых документов, и ждет месяц, после чего получает соответствующее решение; на основании этого решения заключается новый договор, соответствующий новому Лесному кодексу.

Практически приказ МПР не дает ответа на три важнейших вопроса: о видах и объемах разрешенного использования лесов (поскольку соответствующие формулировки в старом и новом кодексах не совпадают), о сроках новой аренды (поскольку минимальные сроки аренды по старому и по новому кодексам не совпадают), и о размере арендной платы (приказ допускает изменение размера арендной платы при перезаключении договора, хотя и не в одностороннем порядке)³. Во многих случаях при приведении договоров аренды в соответствие с новым кодексом возникали и другие вопросы - например, о видах и размерах неустоек за неисполнение условий договора (в соответствии с новым лесным

1 Ярошенко А.Ю. Лесное хозяйство и управление лесами в России: современное состояние и перспективы развития. Материал к докладу на заседании Общественного экологического совета при Федеральном агентстве лесного хозяйства 19 ноября 2008 г. http://www.forestforum.ru/info/Yaroshenko_191108.doc

2 Приказ МПР России от 4.10.2007г. № 258.

3 Ярошенко А.Ю. Какие проблемы ожидают лесную отрасль России в связи с оформлением лесной аренды? М., 2007. http://forestforum.ru/upload/upload/141107_Pereformlenije_arendy.doc

законодательством неустойки могут устанавливаться только непосредственно самими договорами). Из-за наличия подобных трудноразрешимых вопросов приведение договоров аренды в соответствие с новым Лесным кодексом в большинстве регионов застопорилось, и к 1 января 2009 года было приведено в соответствие лишь около половины договоров аренды лесов с целью заготовки древесины.

Примечательно то, что новое лесное законодательство не определяет дальнейшую судьбу тех договоров аренды, которые в срок не были приведены в соответствие с новым Лесным кодексом. Автоматическая процедура расторжения таких договоров отсутствует; не до конца ясно даже то, смогут ли нет такие арендаторы осуществлять лесопользование после 1 января 2009 года. Пока не представляется возможным предсказать, как именно будет развиваться ситуация с такими договорами аренды в 2009 году.

Аналогичная ситуация сложилась и с действовавшими ранее договорами безвозмездного пользования. Данные о доле таких договоров, приведенных в соответствие с новым кодексом до 1 января 2009 года, пока отсутствуют, но, по предварительной информации, эта доля составляет менее половины от общего количества таких договоров, действовавших до введения нового кодекса.

* * *

Новый Лесной кодекс предусматривает новую четырехуровневую иерархическую систему документов лесного планирования. Эта система включает в себя подготовку следующих плановых документов:

- лесного плана субъекта Российской Федерации;
- лесохозяйственного регламента лесничества или лесопарка;
- проекта освоения лесов;
- лесной декларации (фактически - годового плана использования лесов).

Теоретически предполагалось, что эти документы будут разрабатываться последовательно, с учетом положений плановой документации более высокого уровня. Практически получилось так, что проекты лесных планов субъектов РФ и лесохозяйственных регламентов разрабатывались одновременно, и большинство лесопользователей было вынуждено приступить к разработке своих проектов освоения лесов еще до утверждения планов и регламентов. В результате возникло большое количество несоответствий между плановыми документами разного уровня. Безумно сжатые сроки подготовки новой плановой документации привели к тому, что значительная ее часть разрабатывалась людьми и организациями, не имеющими необходимой квалификации, что многократно умножило количество ошибок и неясностей. Это привело к тому, что лесной сектор России встретил 2009 год с действующей (по закону о введении Лесного кодекса) старой плановой документацией и с некомплектной новой. При этом качество новой плановой документации в основном настолько низкое, что ее практическое использование по прямому назначению почти невозможно.

Лесной кодекс разделяет понятия «лесоустройство» и «государственная инвентаризация лесов», что было бы само по себе вполне разумно, если бы

введение ГИЛ не производилось за счет разрушения существующей системы лесосустройства. К сожалению, новый кодекс практически предопределяет разрушение лесосустройства, не определяя его место в общей системе лесохозяйственного планирования и превращая лесосустройство в систему разрозненных мероприятий. Разработка методов государственной инвентаризации лесов к началу 2009 года также так и не была закончена, соответствующие нормативно-правовые акты не утверждены, в результате чего Россия осталась вообще без какой-либо системы сбора статистически достоверной информации о состоянии лесов и происходящих в них изменениях.

Процессы и события, сопутствующие введению нового Лесного кодекса

Принятие и введение в действие нового Лесного кодекса происходило на фоне многих долгосрочных процессов в лесном секторе России, имеющих главным образом отчетливо негативный характер, и совпало по времени со многими важными событиями. Это в значительной степени усугубило неблагоприятное воздействие нового Лесного кодекса и основанных на нем нормативно-правовых актов лесного хозяйства, и к концу 2008 года привело лесной сектор России на порог социально-экономической катастрофы.

Важнейшим долгосрочным процессом, в максимальной степени усугубившим последствия введения нового лесного законодательства, является истощение экономически доступных и пригодных для использования лесных ресурсов России. Истощение лесных ресурсов включает в себя:

- массовую смену хвойных и широколиственных лесов на производные мелколиственные и смешанные практически во всей зоне транспортно доступных и освоенных лесов, особенно на наиболее продуктивных лесных землях;
- сокращение запасов хозяйственно ценной древесины в наиболее доступных и удобных для использования лесах (в районах расположения основных лесных предприятий, вблизи существующей транспортной инфраструктуры, в лесах, доступных для использования в неблагоприятные сезоны года и в периоды распутицы);
- снижение биологической устойчивости, продуктивности и хозяйственной ценности наиболее доступных лесов в результате массового распространения заготовки лучшей древесины (приисковых рубок) под видом ухода за лесами и санитарных рубок, а также массового применения видов и систем рубок, не соответствующих биологическим особенностям лесов.

Официальная лесная статистика (Государственный учет лесного фонда) не только не отражает степень истощения экономически доступных лесных ресурсов в России, но и создает иллюзию лесного изобилия, гарантированной обеспеченности древесиной всех существующих и планируемых лесных предприятий. Причиной этого является чрезмерная генерализация информации в Государственном учете лесного фонда, смешение и объединение в одних учетных категориях как экономически доступных, так и экономически недоступных (или условно-доступных) лесов. Фактически данные Государственного учета

лесного фонда представляют некий аналог «средней температуры больных в госпитале».

* * *

Введение Лесного кодекса пришлось на время окончательного разрушения государственной лесной охраны и системы централизованной охраны лесов от пожаров в России, и во многом способствовало этому. Разрушение государственной лесной охраны началось задолго до введения нового Лесного кодекса; в этом крайне опасном для лесов и лесного хозяйства России процессе можно выделить следующие основные этапы:

- 1993 - предоставление лесной охране права (и обязанности) зарабатывать себе на жизнь продажей древесины от рубок ухода и прочих рубок, что постепенно превратило заготовку древесины под видом ухода за лесами или санитарных рубок в главный вид деятельности лесников;
- 2000 - ликвидация самостоятельной Федеральной службы лесного хозяйства, начало длительного периода правовой неопределенности статуса работников государственной лесной охраны, резкое падение престижа этой работы;
- 2005 - передача основных полномочий и прав, связанных с охраной лесов, Росприроднадзору, без передачи этому ведомству минимально необходимой штатной численности работников;
- 2007 - передача полномочий по охране лесов, государственному лесному надзору и контролю органам власти субъектов Российской Федерации, возникновение правовой неопределенности понятия «охрана лесов»;
- 2008 - передача оставшихся полномочий, связанных с охраной лесов (госпожнадзор в лесах, государственный надзор и контроль в лесах Московской области, надзор за осуществлением субъектами РФ переданных полномочий) Россельхознадзору, не имеющему необходимых кадров;
- 2009 - окончательное вступление в силу норм нового Лесного кодекса, передача полномочий по охране лесов, переданных в аренду, арендаторам, не имеющим для этого достаточных или хотя бы четко определенных полномочий; формирование полной правовой неопределенности понятия «незаконная рубка».

Несмотря на постепенность и длительность процесса разрушения государственной лесной охраны в России, до недавнего времени леса не выглядели для большей части населения, в том числе потенциальных лесонарушителей, бесхозными и неохраняемыми. Большая штатная численность лесников-обходчиков (около семидесяти тысяч человек) и наличие среди них людей, хорошо знающих свое дело, формировали в общественном сознании представление о том, что леса есть кому охранять и потенциально за любое нарушение можно подвергнуться серьезному наказанию. В последние два-три года ситуация изменилась, леса в большинстве регионов страны стали очевидно бесхозными и практически не охраняемыми, лесник-обходчик из реального персонажа превратился в историческую фигуру, скорее легендарную, чем реально существующую.

На протяжении последних нескольких лет государство постоянно пытается компенсировать слабость (а теперь - отсутствие) государственной лесной охраны различными административно-репрессивными методами: ужесточением административной и уголовной ответственности за незаконные рубки, введением более сложной и разнообразной отчетности и систем контроля за перевозками древесины, и т.д. Однако, эти меры не дают практически никакого эффекта из-за правовой неопределенности понятия «незаконная рубка», из-за нищеты и безысходности жизни во многих лесных поселках, толкающих их жителей на нарушения, из-за коррупции и по множеству других причин.

Отсутствие государственной лесной охраны и незащищенность лесов от незаконных рубок наносит большой ущерб не только лесам, но и экономическим интересам государства и законных лесопользователей. В условиях, когда леса практически не охраняются, любое повышение ставок платы за древесину, отпускаемую «на корню», или введение дополнительных требований по ведению лесного хозяйства к лесопользователям ведет не столько к увеличению доходов государства или повышению качества лесного хозяйства, сколько к росту незаконных рубок.

* * *

Введение нового Лесного кодекса происходило на фоне быстрого и неуклонного сокращения занятости в лесном секторе экономики и снижения социальной значимости лесной отрасли и в значительной степени ускорило эти процессы.

Даже в период относительного благополучия, предшествовавший введению нового Лесного кодекса, занятость населения в лесном секторе России постоянно снижалась, главным образом в связи с техническим перевооружением предприятий. В поздний период существования СССР и в первые годы после его распада в лесном секторе России абсолютно господствовали технологии, связанные с большим количеством ручного труда, низкой степенью механизации производства, не очень эффективной организацией рабочего времени и обилием вспомогательного персонала. В этом были как отрицательные, так и положительные стороны. Отрицательные очевидны; важнейшей положительной стороной было то, что лесной сектор обеспечивал занятость значительной части населения (около 2,5 млн. человек по состоянию на 1990 год) и являлся главным источником средств к существованию для жителей многих тысяч лесных деревень и поселков.

В 90-е годы ситуация начала резко меняться - старые технологии и методы управления лесным сектором оказались неконкурентоспособными в условиях относительно открытой и условно-рыночной экономики; многие предприятия или закрылись, или были вынуждены приступить к техническому перевооружению и изменению системы управления производством. Результатом этого стало значительное сокращение занятости в лесном секторе (за полтора десятилетия, предшествовавших введению нового Лесного кодекса - примерно в 2,5 раза), причем сокращение продолжалось даже в относительно благополучные годы, в период роста производства в лесном секторе. Новый Лесной кодекс значительно ускорил этот процесс за счет сокращения количества работников государственных органов лесного хозяйства при их реформе, увеличения кор-

рупционной нагрузки на лесной сектор, подавления малого и среднего бизнеса. Невозможно точно оценить вклад нового Лесного кодекса в сокращение занятости в лесном секторе, и отделить этот вклад от влияния других неблагоприятных факторов (мирового экономического кризиса и других), но он в любом случае очень велик. В первом приближении сокращение занятости в лесном секторе, произошедшее в результате введения нового Лесного кодекса, можно оценить не менее чем в двести тысяч рабочих мест.

* * *

Введение нового Лесного кодекса совпало по времени с перестройкой федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за леса, и переделом зон их ответственности. Как уже указывалось выше, передел этот начался задолго до введения нового Лесного кодекса, а именно 17 мая 2000 года, когда функции ранее самостоятельных Рослесхоза и Госкомэкологии были переданы Министерству природных ресурсов. С тех пор произошло еще несколько важных изменений структуры и зон ответственности федеральных органов исполнительной власти в области управления лесами. В 2004 году в системе Министерства природных ресурсов было восстановлено самостоятельное лесное ведомство - Федеральное агентство лесного хозяйства. В 2005 году основные права и полномочия, связанные с охраной лесов, были переданы Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзору), а полномочия по борьбе с лесными пожарами и по управлению сельскими лесами - органам власти субъектов Российской Федерации. В 2007 году, в связи с введением нового Лесного кодекса, значительная часть полномочий по управлению лесами была передана субъектам Российской Федерации. Наконец, в 2008 году леса были в основном переданы в ведение Минсельхоза, а сохранившиеся за федеральными органами полномочия по лесному контролю и надзору, а также по пожарному надзору в лесах - Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзору).

Любая реорганизация федеральных министерств и ведомств или передел зон их ответственности ведет к временному снижению дееспособности этих структур, возникновению новых проблем, связанных с их текущей деятельностью, увеличению бумажной работы и уменьшению реальной. Не стали исключениями и вышеперечисленные реорганизации и переделы ответственности: например, Росприроднадзору за те два года, что он отвечал за охрану лесов, так и не удалось организовать сколько-нибудь эффективную систему охраны лесов; Россельхознадзор за полгода так и не определился с тем, как он будет осуществлять полномочия по государственному пожарному надзору в лесах. Все перечисленные реорганизации, как предшествовавшие новому Лесному кодексу, так и сопутствовавшие его введению, в значительной степени усугубили негативное воздействие нового лесного законодательства и способствовали тому, чтобы лесной сектор России пришел в его нынешнее состояние.

* * *

Введению нового Лесного кодекса сопутствовало изменение таможенно-тарифной политики государства в области экспорта древесины и продукции ее

переработки. На протяжении двухлетнего переходного периода, связанного с введением нового Лесного кодекса, органами государственной власти был принят ряд мер, направленных на сокращение экспорта как необработанной древесины, так и продукции ее переработки, прежде всего - пиломатериалов.

С целью сокращения объемов экспорта необработанной древесины и стимулирования ее переработки внутри страны Правительством РФ было принято постановление от 5 февраля 2007 г. № 75, предусматривавшее поэтапное повышение вывозных таможенных пошлин на необработанную древесину из России, вплоть до «запретительного» уровня на древесину большинства пород и размеров (80%, но не менее 50 евро за кубометр). Вывозные пошлины на древесину хвойных пород, а также березы с диаметром 15 см и более, были подняты с 1 июля 2007 года до 20%, но не менее 10 евро за кубометр, и с 1 апреля 2008 года до 25%, но не менее 15 евро за кубометр. Следующее повышение, уже до запретительного 80-процентного уровня, должно было состояться 1 января 2009 года. Однако, в последний момент оно было отложено еще на год постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 982.

Фактически отмена очередного повышения вывозных таможенных пошлин на необработанную древесину означает признание провала государственной политики, направленной на создание условий для глубокой переработки древесины внутри страны, и на обеспечение альтернативной занятости людей, для которых экспорт «кругляка» является основным источником доходов (около 80 тысяч человек). Однако, формально решение о продлении срока действия старых пошлин на необработанную древесину было объяснено совсем иными причинами. Вот фрагмент из выступления Председателя Правительства РФ В.В.Путина на пресс-конференции по итогам переговоров с премьер-министром Финляндии, состоявшихся 12 ноября 2008 г. «Обстоятельный разговор состоялся по вопросам сотрудничества в лесном комплексе. Россия заинтересована максимально эффективно использовать свои лесные богатства, а не просто отправлять «круглый» лес за границу. Я думаю, что это всем понятно. Все наши действия в этой сфере не направлены на то, чтобы нанести кому бы то ни было ущерб. Они направлены на то, чтобы развивать свою собственную экономику. Вместе с тем, мы, конечно, понимаем, в каком состоянии сегодня находится мировая экономика и мировые финансы. И учитывая, что в условиях мирового финансового и экономического кризиса сокращение объема поставок нашей продукции на финские предприятия может не только подталкивать кризисные явления в финской экономике, но и иметь социальные последствия в виде сокращения рабочих мест, Правительство России считает возможным перенести очередное повышение таможенных пошлин на необработанный лес на 9 - 12 месяцев».

Кроме этого, с 1 января 2009 года, в соответствии с приказами Федеральной таможенной службы от 22 сентября 2008 г. № 1157 и от 23 сентября 2008 года № 1162, введены 14-значные коды товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности для необработанной древесины, в зависимости от породы, сорта, диаметра и дополнительных сведений. Пока не вполне ясно, как это повлияет на экспорт необработанной древесины. Положительным моментом является то, что этими документами вводятся собственные коды для некоторых деревьев, ранее своих кодов не имевших (например, для кедра - сосен сибирской и корей-

ской). С 26 марта 2009 года, в соответствии с приказом Федеральной таможенной службы от 26 сентября 2008 г. № 1202, вводятся новые требования к указанию параметров экспортируемой необработанной древесины, пиломатериалов и древесных плит, что, скорее всего, также усложнит процедуры, связанные с экспортом лесной продукции из России.

Что касается сокращения экспорта продукции деревообработки, то формально такая цель правительством не ставилась, но фактически действия некоторых федеральных ведомств были направлены на ее достижение. В первую очередь это касается действий Федеральной таможенной службы и Минсельхоза с Россельхознадзором.

Из приказов Федеральной таможенной службы, оказывающих негативное влияние на экспорт продукции деревообработки, необходимо отметить два. Приказ Федеральной таможенной службы от 29 октября 2007 г. № 1327 ограничил количество таможенных постов, на которых допускается возможность декларирования экспорта основных видов лесных товаров, 128 специально определенных постами. На деятельность крупных предприятий лесного сектора этот приказ практически никак не повлиял, но он сильно осложнил деятельность небольших предприятий деревообработки, часто расположенных на большом удалении от определенных приказом таможенных постов. Приказ Федеральной таможенной службы от 04 февраля 2008 г. № 95 определил необходимость, в числе прочего, контролировать плотность (удельный вес) вывозимой необработанной древесины (код 4403) и пиломатериалов (код 4407), сравнивать их со среднеквартальными значениями и выяснять причины расхождения. Для пиломатериалов, плотность которых может варьировать в очень широких пределах в зависимости от влажности, это означает высокую вероятность возникновения конфликтных ситуаций в случае указания реальных данных, характеризующих параметры экспортируемой продукции.

Министерством сельского хозяйства и Россельхознадзором были установлены значительно более жесткие и всеобъемлющие требования к фитосанитарной сертификации вывозимой лесной продукции, чем требования, установленные странами-импортерами, и чрезмерно сложные процедуры получения сертификатов. Фактически требования, установленные директивой Европейской комиссии № 2004/102/ЕС и касающиеся ввоза лесной продукции в страны Европейского союза, были распространены на остальные страны, и дополнительно введены некоторые другие требования, не являвшиеся обязательными в связи с этой директивой. Необходимо отметить, что в реальности ни Россельхознадзор, ни какая бы то ни было иная фитосанитарная служба мира не обладают достаточным количеством специалистов для того, чтобы обеспечить полный контроль экспортируемой лесной продукции в таких объемах, в которых она экспортируется из России.

* * *

В период введения нового Лесного кодекса на состояние лесного сектора России значительное негативное воздействие оказали погодные аномалии, связанные с изменением климата, особенно в регионах таежной зоны. По данным

Гидрометцентра России¹, более двадцати лет подряд среднегодовая температура Северного полушария удерживается на уровне выше нормы, а все десять последних лет образуют десятку наиболее теплых лет за период наблюдений с 1901 года.

Изменения климата оказывают очень большое и крайне неблагоприятное воздействие на лесной сектор России путем:

- уменьшения доступности лесных ресурсов (за счет сокращения продолжительности сроков использования зимников и других сезонных дорог, ледовых переправ, увеличения периодов распутицы на дорогах, изменения гидрорежима рек и ухудшения условий для сплава древесины, увеличения периодов, когда заготовка древесины и другие работы в лесах невозможны из-за переувлажнения почвы, и т.д.);
- увеличения продолжительности пожароопасного периода в лесах и усиления пожарной опасности, пересыхания и большей горимости тофяников;
- усиления процессов усыхания лесов и их повреждения вредителями, болезнями, ураганами, снеголомами и другими неблагоприятными природными явлениями;
- уменьшения доступности лесов для лесохозяйственных работ, смещения и сокращения оптимальных сроков их проведения, снижения приживаемости и успешности лесных культур за счет засух и других неблагоприятных явлений, и т.д.

Все эти факторы, особенно первый, крайне негативно влияют на жизнеспособность предприятий и организаций лесного сектора. Например, опрос руководителей предприятий лесного сектора Архангельской области, проведенный проведенного издательством «Бизнес-медиа» в 2008 году, показал, что, по мнению опрошенных, «климатические условия» однозначно лидируют среди проблем, которые повлекли за собой кризис лесного бизнеса².

Формирование правового нигилизма как основы лесных отношений

Наблюдающийся в настоящее время упадок российского лесного сектора является результатом совместного действия нового лесного законодательства, мирового экономического кризиса, истощения лесов и некоторых других причин. Если же говорить об основном результате собственно введения нового Лесного кодекса, условно исключив воздействие всех остальных неблагоприятных событий и тенденций, то им стал резкий рост правового нигилизма - пренебрежительного отношения к требованиям законов и правил. Следует особо отметить, что правовой нигилизм в лесном секторе характерен для всех участников

1 Основные погодно-климатические особенности, наблюдавшиеся на Северном полушарии Земли в 2007 году. Гидрометцентр РФ, 2008. http://meteoinfo.ru/climate_analysis_2007_nord

2 Лесная отрасль Архангельской области в период кризиса: экспертный опрос. Издательство «Бизнес-Медиа», 2008. Цитируется по сообщению ИА Регнум. <http://www.regnum.ru/news/1095273.html>

лесных отношений - органов государственной власти, лесопромышленников, населения и т.д., но в первую очередь этим недугом страдают именно органы государственной власти, отвечающие за введение в действие нового лесного законодательства.

Правовой нигилизм не является чем-то новым ни для России в целом, ни для отдельно взятого лесного сектора; его суть наилучшим образом характеризует известная фраза "строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения". Новыми являются масштабы этого явления в лесной отрасли. С введением нового лесного законодательства некоторые важные виды хозяйственной деятельности (например, заготовка новогодних елок, коммерческая заготовка грибов, ягод и прочих пищевых ресурсов леса, лесное семеноводство и другие) почти целиком оказались вне правового поля - и, тем не менее, продолжали осуществляться в тех же масштабах, что и ранее. Некоторые явные требования и принципы законодательства (например, обязательность принятия решения о приведении договора аренды в соответствие с новым Лесным кодексом в течение 30 дней с даты подачи заявления, недопустимость изменения в одностороннем порядке ранее установленных объемов лесопользования и размеров арендной платы, недопустимость использования лесов органами государственной власти, отнесение лесов на особо охраняемых природных территориях к защитным, недопустимость сплошных рубок здоровых насаждений в защитных лесах, и т.д.) массово и повсеместно игнорируются. Декларативные же нормы российских законов и установленные ими права граждан (например, конституционное право на благоприятную окружающую среду, установленные Лесным кодексом принципы сохранения биологического разнообразия лесов, участия граждан в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса, сохранения средообразующих и иных полезных функций лесов и т.д.) органами государственной власти, отвечающими за леса, как правило, вообще не принимаются в расчет.

Главной причиной резкого роста правового нигилизма в лесном секторе является низкое качество нового российского лесного законодательства - как Лесного кодекса, так и новых нормативно-правовых актов лесного хозяйства, принятых в соответствии с новым кодексом. Многочисленные ошибки, противоречия и невыполнимые положения нового лесного законодательства часто просто вынуждают как органы управления лесами, так и лесопользователей и граждан нарушать требования законов и правил. Если правила невыполнимы или требования правил противостоят естественным - чаще всего такие правила на практике не работают, сколь бы жестким ни было наказание за их невыполнение. Вот лишь несколько примеров таких невыполнимых или противостоят естественным положений нового лесного законодательства.

В соответствии со ст. 34 Лесного кодекса и с Правилами заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений¹, заготовка грибов и ягод не для собственных нужд (например, для продажи на рынках или для сдачи на пунктах приема) представляет собой предпринимательскую деятельность, которая должна осуществляться только на основании договора аренды

лесного участка (на срок не менее 10 лет). Это подразумевает, в свою очередь, регистрацию юридического лица, заключение договора, составление проекта освоения лесов, подачу ежегодных лесных деклараций и отчетов об использовании лесов, обеспечение противопожарного обустройства лесов, лесовосстановления, ухода за лесами, и т.д. На практике выполнение этих требований невозможно. Граждане, собирающие грибы и ягоды не для собственных нужд (по приблизительной оценке таких граждан в России около четырехсот тысяч человек), чаще всего просто не знают об этих требованиях законодательства, а если и знают - то игнорируют их. От сельских жителей лесных регионов трудно ожидать какого-либо иного отношения к подобным требованиям законодательства, поскольку для многих из них сбор грибов и ягод на продажу является основным источником средств к существованию. Работники органов управления лесами, понимая абсурдность этих требований, обычно даже не пытаются добиться их соблюдения.

В соответствии с Правилами заготовки древесины (утверждены приказом МПР от 16 июля 2007 г. № 184), "рубка лесных насаждений, хранение и вывоз древесины с каждой лесосеки осуществляется в течение 12 месяцев с даты подачи лесной декларации, в которой предусматривается рубка лесных насаждений на данной лесосеке". В соответствии с Порядком заполнения и подачи лесной декларации (утвержден приказом МПР от 2 апреля 2007 г. № 74), "лесная декларация подается ежегодно ... за один месяц до начала декларируемого календарного года". Возможность подачи дополнительной лесной декларации в течение года не предусматривается. Таким образом, получается, что в декабре каждого года - через 12 месяцев после подачи лесной декларации на этот год - арендатор теряет правовую основу для осуществления рубок, хранения и вывоза древесины с лесосек. Очевидно, что это положение абсурдно и невыполнимо. Арендаторов, успевших переоформить договора аренды и подать лесные декларации в 2007 году, мало (не более 5% от их общего количества), поэтому пока это положение затрагивает немногих, но пока нет информации о том, чтобы ему вообще хоть кто-нибудь следовало.

В соответствии с приложением 1 к Правилам лесовосстановления (утверждены приказом МПР от 16 июля 2007 № 183), для лесовосстановления в таежной зоне предписывается использовать посадочный материал ели в возрасте не менее трех или четырех лет (в зависимости от лесного района). В России в настоящее время все большее распространение получает выращивание сеянцев с закрытой корневой системой, выращиваемых в тепличных комплексах в специальных контейнерах. Возраст этих сеянцев составляет обычно один год, реже два. Таким образом, лесопользователи-арендаторы и лесохозяйственные организации, использующие наиболее прогрессивные и современные технологии лесовосстановления с использованием сеянцев с закрытой корневой системой, автоматически становятся нарушителями требований Правил лесовосстановления. Тем не менее, в 2008 году однолетние и двухлетние сеянцы с закрытой корневой системой использовались для лесовосстановления в тех же объемах, что и ранее, несмотря на данное абсурдное ограничение.

В соответствии со ст. 83 Лесного кодекса, в число полномочий в области лесных отношений, переданных органам власти субъектов Российской Федерации, не входит лесное семеноводство (это специально оговорено). В соответствии со

1 Приказ МПР России от 10.04.2007 № 83

ст. 65 Лесного кодекса, лесное семеноводство включает в себя мероприятия по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений. Буквально это означает, что органы управления лесами в субъектах Российской Федерации не имеют полномочий для того, чтобы организовывать или осуществлять заготовку, обработку, хранение, реализацию, транспортировку и использование семян лесных растений, а без этого невозможно закладывать и поддерживать лесные питомники или производить лесовосстановление посевом. Федеральное агентство лесного хозяйства просто не имеет подразделений, способных обеспечить все лесохозяйственные организации районированными семенами в размере потребности. Очевидно, что буквальное соблюдение статей 65 и 83 Лесного кодекса привело бы к параличу лесокультурной деятельности практически по всей стране. Однако, этого не случилось - потому что никто и не думает соблюдать буквально это абсурдное положение.

В соответствии со статьями 32 и 33 Лесного кодекса Российской Федерации (последняя - в редакции Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ), заготовка новогодних елок и других деревьев для новогодних праздников должна осуществляться исключительно на основании договоров аренды лесных участков. Эта норма введена только в июле 2008 года, поэтому практически нигде не были заключены договора аренды лесных участков с целью заготовки недревесных лесных ресурсов, к которым новый кодекс относит хвойные деревья для новогодних праздников. Таким образом, к декабрю 2008 года практически ни в одном регионе России не была обеспечена возможность заготовки новогодних елок и других хвойных деревьев в том порядке, к которому это предписывается Лесным кодексом. Тем не менее, практически повсеместно были "изобретены" какие-либо обходные пути для заготовки новогодних елок в обход этого требования Лесного кодекса - через заключение договоров купли-продажи, договоров на охрану, защиту и воспроизводство лесов, через оформление заготовки новогодних елок как очистки лесосек, и т.д.

Это лишь примеры абсурдных требований нового лесного законодательства, служащих причинами разнообразных нарушений. Таких примеров можно было бы привести не одну сотню. Это имело бы смысл сделать, если бы была надежда на то, что со стороны органов власти будут предприняты необходимые шаги, направленные на исправление выявленных ошибок. Пока такой надежды нет: информация об ошибках и абсурдных положениях нового лесного законодательства, направляемая в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (прежде всего - в Федеральное агентство лесного хозяйства), исчезает там, как в черной дыре. Многие ошибки новых нормативно-правовых актов лесного хозяйства были замечены еще на стадии их подготовки, и, тем не менее, так и не были исправлены.

Некоторая надежда на исправление хотя бы наиболее вопиющих ошибок в новом лесном законодательстве (на уровне нормативно-правовых актов) была связана с передачей лесов в ведение Министерства сельского хозяйства, а также с передачей полномочий по утверждению части нормативно-правовых актов от Правительства РФ тому же Минсельхозу. Признать чужие ошибки часто бывает проще, чем признавать свои - именно из-за этого был некоторый шанс, что Минсельхоз сможет оперативно исправить некоторые "ляпы" в но-

вых нормативно-правовых актах, утвержденных ранее приказами Министерства природных ресурсов. Однако, со времени передачи лесов в ведение Минсельхоза прошло больше полугода - и пока ни одной ошибки в новых нормативно-правовых актах лесного хозяйства не было исправлено. Известно, что Минсельхоз уже приступил к разработке новых версий некоторых нормативно-правовых актов, но разработка эта ведется в основном теми же людьми и в том же закрытом режиме, что и раньше, и потому, скорее всего, приведет к такому же плачевному результату.

Правовой нигилизм характерен не только для исполнителей новых нормативно-правовых актов лесного хозяйства, но и для их разработчиков. Как уже отмечалось ранее, многие положения нормативно-правовых актов лесного хозяйства не соответствуют требованиям Лесного кодекса и других федеральных законов, а также других нормативно-правовых актов лесного хозяйства. Таких примеров также можно привести множество, вот лишь некоторые из них.

В соответствии со ст. 17 Лесного кодекса, "в защитных лесах сплошные рубки осуществляются только в случае, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохраные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций". Таким образом, в защитных лесах сплошные рубки здоровых насаждений, не утрачивающих свои полезные функции, запрещены, вне зависимости от всех прочих обстоятельств. Однако, Правила ухода за лесами, разработанные в соответствии с новым кодексом (утверждены приказом МПР от 16 июля 2007 г. № 185), утверждают иное. В соответствии с ними, "при реконструкции малоценных лесных насаждений в защитных лесах предельные размеры участков одноприемной реконструкции не должны превышать 5 гектаров" (т.е. разрешаются сплошные рубки на площади до 5 гектаров, относящиеся к рубкам ухода, в здоровых лесах). Таким образом, разработчики Правил ухода за лесами проигнорировали запрет на сплошные рубки здоровых насаждений в защитных лесах, содержащийся в новом Лесном кодексе.

В соответствии со ст. 23 Лесного кодекса Российской Федерации, «количество лесничеств, лесопарков, их границы устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти». Однако, в приказах Федерального агентства лесного хозяйства об установлении количества лесничеств и их границ на территории конкретных регионов границы лесничеств фактически не устанавливаются. Например, приказ ФАЛХ от 21 августа 2007 г. № 378 «Об определении количества лесничеств на территории Московской области и установлении их границ» устанавливает, что в данном регионе выделяются восемь лесничеств, и указывает, территории каких бывших лесхозов, лесничеств и спецлесхозов относятся к какому лесничеству, без указания конкретных границ. Кроме того, по каждому новому лесничеству указывается площадь лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций - вообще без указания их местонахождения. Таким образом, границы лесничеств этим приказом не определяются (или определяются не полностью). Аналогичная ситуация наблюдается и в остальных регионах. Таким образом, Федеральное агентство лесного хозяйства не исполняет требование статьи 23 Лесного кодекса при

утверждении приказов об установлении количества лесничеств и их границ (это требование было бы легко выполнимым, если бы Лесной кодекс предусматривал привязку территорий лесничеств к границам административных районов; в условиях же, когда деление на лесничества часто не совпадает с административным делением, требование установления границ лесничеств становится не всегда выполнимым).

Необходимо отметить, что до недавнего времени многие нормы нового лесного законодательства в связи с особенностями переходного периода действовали не полностью, или вообще не действовали. Переходный период закончился 1 января 2009 года - именно к этой дате должны были быть приведены в соответствие с новым лесным кодексом все ранее действовавшие договоры аренды лесных участков и договора безвозмездного пользования лесными участками, а также вся лесная плановая документация. С начала 2009 года новое лесное законодательство должно вступить в силу в полной мере. Как показывает опыт последних двух лет, вступление в силу новых правил обычно выявляет значительное количество новых ошибок и противоречий, в том числе незамеченных или не оцененных должным образом на этапе их разработки. Теперь, когда новое лесное законодательство будет действовать в полной мере, выполнять его требования будет еще сложнее, чем раньше - то есть стимулов к тому, чтобы искать не столько пути соблюдения новых законов и правил, сколько пути их «обхождения», будет еще больше. Соответственно, в ближайшее время правовой нигилизм в лесном секторе России неизбежно будет расти и укореняться.

В мире пока не изобретено простых и быстрых способов искоренения правового нигилизма. Пренебрежительное отношение к законам формируется легко и быстро, а вот обратный процесс долг и труден. Пока можно предположить, что на искоренение правового нигилизма, связанного с введением нового лесного законодательства в 2007-2008 г.г., потребуется как минимум несколько десятилетий. Таким образом, тем, кто сейчас только начинает свою работу в лесной отрасли или учебу по лесной специальности, скорее всего, предстоит бороться с последствиями введения нового Лесного кодекса практически до конца своей активной трудовой деятельности.

Основные изменения, внесенные в Лесной кодекс и закон о его введении

Со дня принятия нового Лесного кодекса и закона о его введении в оба эти закона неоднократно вносились изменения: в сам Лесной кодекс - пять раз, в закон о его введении - четыре раза.

В период с января 2007 г. по апрель 2008 г. в Лесной кодекс изменения не вносились. Многочисленные законопроекты, вносившиеся в Государственную Думу органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отклонялись или вовсе не рассматривались. Фактически на протяжении этого времени действовал неформальный мораторий на внесение поправок в новый Лесной кодекс - вероятнее всего, в связи с тем, что правительству и Думе было сложно признать наличие значительных ошибок в законе, на принятие которого они потратили столько сил и времени. За этот период времени лишь один раз были внесены изменения в закон о введении в действие Лесного кодекса - Федераль-

ным законом от 24 июля 2007 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». Этим законом был продлен срок приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с новым Лесным кодексом, срок разработки лесных планов и лесохозяйственных регламентов, срок действия старой лесоустроительной документации, а также срок возможной выписки лесорубочных билетов арендаторам, до 1 января 2009 года. Кроме того, до 1 января 2010 года была продлена возможность предоставления в пользование лесных участков без проведения государственного кадастрового учета (с некоторыми ограничениями по их возможному использованию), подтверждено сохранение прав собственности и обременений на лесные участки, зарегистрированные до введения нового Лесного кодекса. Срок действия старого Лесного кодекса Российской Федерации (в усеченном до одной статьи, касающейся лесорубочных билетов, виде) был продлен до 1 января 2009 г., то есть формально в 2007 и 2008 г.г. в России одновременно действовали два Лесных кодекса - новый в большей своей части, и старый в виде одной статьи (ст. 42). Главным результатом принятия этого закона стало продление переходного периода, связанного с введением в действие нового Лесного кодекса, с одного года до двух лет (а по некоторым нормам и более).

С мая 2008 года внесение изменений в Лесной кодекс и закон о его введении приобрело массовый характер. Некоторые изменения были незначительными, касались главным образом терминологии и практически никак не изменили суть кодекса и закона о его введении, или отдельных статей и положений этих законов. К ним относятся изменения, внесенные федеральными законами от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 22 июля 2008 года № 141-ФЗ, и от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ. Существенные изменения были внесены в Лесной кодекс и закон о его введении законами №№ 143-ФЗ и 160-ФЗ.

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»» внес разнообразные изменения и в сам Лесной кодекс, и в закон о его введении. Этим законом в статью 11 Лесного кодекса был внесен пункт, запрещающий лицам, которым предоставлены лесные участки (в т.ч. арендаторам), препятствовать доступу граждан на эти участки и сбору на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением случаев, когда это необходимо для обеспечения пожарной или санитарной безопасности или безопасности при проведении работ. Этот же закон внес в Лесной кодекс изменения, позволяющие рубку деревьев в охранных зонах линейных объектов без предоставления лесных участков (что создало потенциальную основу для многочисленных конфликтов между арендаторами-лесозаготовителями и собственниками проходящих по их участкам линейных объектов). Кроме того, закон № 143-ФЗ исключил право граждан на заготовку новогодних елей и других хвойных деревьев для новогодних праздников для собственных нужд и внес в Лесной кодекс многочисленные мелкие изменения, касающиеся проведения аукционов и предоставления лесов в аренду и некоторых других положений кодекса.

Изменения, внесенные этим федеральным законом в закон о введении в действие Лесного кодекса, ввели запрет на размещение на землях лесного фонда

садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, предоставление лесных участков гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства. Почему эти изменения, явно относящиеся не только к периоду введения в действие нового Лесного кодекса, были внесены именно в закон о введении, а не в сам кодекс - неизвестно.

Федеральный закон от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» внес в Лесной кодекс многочисленные однотипные изменения, предусматривающие передачу полномочий по установлению ряда норм и правил от Правительства Российской Федерации уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (в настоящее время таковым является Минсельхоз). Это касается, например, утверждения особенностей размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов, правил пожарной и санитарной безопасности, порядка проведения лесоустройства и некоторых других нормативно-правовых актов лесного хозяйства. В соответствии с этим законом, в общей сложности 12 нормативно-правовых актов лесного хозяйства, ранее утверждавшихся Правительством Российской Федерации, теперь должны утверждаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

По всей видимости, уже в первой половине 2009 года внесение изменений в новый Лесной кодекс и в закон о его введении продолжится. В декабре 2008 года, на предпоследнем заседании, Государственной Думой был принят во втором чтении законопроект № 101334-5 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предполагающий внесение изменений и в Лесной кодекс, и в закон о его введении. Вероятнее всего, до середины 2009 года в Лесной кодекс будут внесены и другие изменения, предсказать суть которых пока не представляется возможным (наиболее вероятно, что они будут касаться, в числе прочего, статуса защитных лесов и отдельных их категорий, порядка проведения лесоустройства, распределения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти).

Особенности введения нового лесного законодательства в Московской области

Новый Лесной кодекс Российской Федерации предусматривает возможность сохранения за федеральными органами исполнительной власти полномочий по управлению лесами тех субъектов Российской Федерации, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения по стране.

Перечень лесничеств и лесопарков, полномочия по управлению которыми не передаются региональным органам власти, был утвержден распоряжением Правительства в апреле 2007 года¹. В соответствии с этим распоряжением, в перечень лесничеств и лесопарков, в отношении которых осуществление полно-

мочий Российской Федерации в области лесных отношений с 1 января 2008 г. не передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, были включены все лесничества и лесопарки Московской области. Таким образом, Московская область стала единственным регионом, полномочия по управлению лесами которого не были переданы региональным органам государственной власти после введения нового Лесного кодекса. Для управления этими лесами бывшее Агентство лесного хозяйства по Московской области и Москве было сохранено в форме Управления лесного хозяйства по Московской области и Москве (Мослесхоза), имеющего статус территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства. Мослесхоз после введения нового Лесного кодекса получил под свое управление не только те леса, которые раньше находились под управлением Агентства лесного хозяйства по Московской области и Москве, но и некоторые другие, в том числе бывшие сельские леса, лесопарковый защитный пояс Москвы и другие. Статус, состояние и точные границы некоторых категорий лесов, переданных под управление Мослесхоза после введения нового Лесного кодекса, до сих пор остаются не совсем ясными.

Несмотря на то, что региональный орган управления лесами Московской области был сохранен практически в неизменном виде, лесхозы Московской области подлежали реформированию, причем, в отличие от остальных регионов, решение об их преобразовании должно было быть принято на федеральном уровне. В марте 2008 года правительством Российской Федерации было принято решение¹, во-первых, объединить все подведомственные Рослесхозу лесхозы Московской области в один «в форме присоединения к федеральному государственному учреждению «Верейский лесхоз»», и во-вторых, преобразовать полученное путем объединения лесхозов учреждение в федеральное государственное унитарное предприятие «Мослес». Для обеспечения государственного управления лесами было организовано федеральное государственное учреждение «Мосрегионлес» с восемью филиалами-лесничествами.

В июне 2008 года² полномочия по государственному надзору и контролю в лесничествах и лесопарках Московской области, а также по государственному пожарному надзору в лесах, были закреплены за Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). При этом предельная штатная численность работников территориальных органов Россельхознадзора сохранилась на прежнем уровне, который был определен еще в 2004 году, до передачи этому ведомству дополнительных полномочий, связанных с лесом. До конца 2008 года Россельхознадзору так и не удалось создать сколько-нибудь определенную систему государственного лесного надзора и контроля и государственного пожарного надзора в лесах Московской области. В положение об управлении Россельхознадзора по Московской области в 2008 году так и не были внесены нормы, согласно которым оно должно заниматься лесным контролем и надзором. Это означает, что в Московской области до настоящего времени не существует ни одного инспектора, уполномоченного привлечь нарушителей лесного законодательства к административной ответственности. С 1 января 2009 года произошло сокращение предельной численности

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7.03.2008 № 289-р

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.2008 № 445

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2007 № 520-р

работников территориальных органов Россельхознадзора¹ (по стране в целом - на 23%), что делает создание эффективной системы государственного лесного надзора и контроля и государственного пожарного надзора в лесах в рамках этого ведомства еще менее вероятным.

Цель оставления лесов Московской области под управлением уполномоченного федерального органа исполнительной власти состояла в обеспечении порядка в лесах, испытывающих самую большую в стране рекреационную нагрузку и подвергающихся самому большому количеству попыток использования земель под разнообразные нужды, не подразумевающие сбережения леса. Предполагалось, что федеральный орган исполнительной власти справится с содержанием лесов Подмосковья в порядке лучше, чем справился бы с ним вновь созданный региональный орган управления лесами, если бы лесные полномочия были переданы Московской области. Однако, желаемый результат достигнут не был: в целом качество управления лесами и лесного хозяйства в Московской области оказалось по многим показателям даже более низким, чем в среднем по стране. Представляется маловероятным, что правительство Московской области справилось бы с управлением подмосковными лесами лучше, чем Федеральное агентство лесного хозяйства. Достоверно можно утверждать лишь то, что Федеральное агентство лесного хозяйства с управлением подмосковными лесами справилось плохо.

Мослесхоз, получив в свое распоряжение практически все леса Московской области и вооружившись новым лесным законодательством, сразу взял курс на передачу лесных участков для тех видов пользования, которые подразумевают возможность застройки и ограничения свободного доступа граждан на эти участки (прежде всего - для так называемой «рекреационной деятельности»). В декабре 2007 года были проведены скандально известные аукционы по передаче части подмосковных лесов в аренду для рекреационных целей. Аукционы повлекли за собой серию судебных разбирательств и скандалов в средствах массовой информации, однако, отменены были результаты лишь по одному участку незначительной площади. Точная площадь лесов, переданных в аренду для рекреационной деятельности в Московской области, до сих пор остается неизвестной. Руководители Мослесхоза и Рослесхоза неоднократно заявляли, что передача лесных участков в аренду для рекреационной деятельности не подразумевает возможности огораживания и застройки, кроме строительства временных сооружений; однако, сам термин «временное сооружение» до сих пор остается не определенным на уровне действующего законодательства. Новые арендаторы в 2008 году в основном выжидали, чем кончатся скандалы и судебные тяжбы, но вряд ли они готовы ждать долго - поэтому пик застройки и огораживания лесных участков, переданных в аренду для рекреационной деятельности, может произойти в 2009 году. При разработке проекта Лесного плана Московской области Мослесхоз попытался максимально расширить зону лесов, предназначенных для «рекреационной деятельности» (с возможной застройкой): к ним были отнесены примерно 10% лесов области, в основном расположенных в ближайших окрестностях Москвы. В частности, лесопарковый защитный пояс Москвы этим проектом целиком отнесен к зоне, предназначенной для «рекреа-

ционной деятельности» - таким образом, в нем вообще не осталось ни одного участка леса, гарантированно защищенного от застройки.

Мослесхоз, осуществлявший до введения в действие весьма интенсивную заготовку древесины в лесах Подмосковья под видом ухода за лесами и санитарных рубок, после реорганизации практически остановил хозяйственную деятельность в лесах - причем до такой степени, что лишил даже местное население возможности обеспечить себя дровами из окрестных лесов на законных основаниях. В Московской области была введена крайне сложная процедура приобретения права на заготовку древесины для собственных нужд (в том числе на дрова), с которой за два года после введения нового Лесного кодекса практически никто не смог справиться. Сворачивание хозяйственной деятельности в лесах (не только заготовки древесины под видом ухода или санитарных рубок, но и собственно ухода за лесами, соответствующего реальной потребности) привело к тому, что население практически не смогло приобретать дрова у легальных заготовителей, в результате чего дрова местного происхождения для многих оказались просто недоступными¹.

Мослесхоз, в отличие от большинства органов управления лесами в субъектах Российской Федерации, не справился с приведением лесной плановой документации в соответствие с новым Лесным кодексом. Проект Лесного плана Московской области по качеству сильно уступал проектам большинства других лесных планов субъектов РФ - несмотря на то, что его исполнителем являлась профильная лесоустроительная организация, подчиненная тому же федеральному ведомству (Мослеспроект). Проект Лесного плана Московской области предусматривал резкую интенсификацию использования лесов Московской области, в том числе для тех видов деятельности, которые допускают возможность застройки и ограничения свободного доступа граждан в леса (рекреационной деятельности). Проект содержал огромное количество ошибок, касающихся границ и режимов особо охраняемых природных территорий и их охранных зон и заповедных лесных участков, вовсе не учитывал проектируемые особо охраняемые природные территории, предусмотренные утвержденной Схемой территориального планирования Московской области². Проект не учитывал или не полностью учитывал некоторые категории лесов, которые должны были быть учтены в Лесном плане субъекта РФ в соответствии с действующим законодательством; по бывшим так называемым «сельским» лесам проект не содержал никакой информации, кроме данных об их общей площади. Проектом не была разработана эффективная система мер по предотвращению пожаров в лесах и на торфяниках; охрана лесов и торфяников от травяных палов (являющихся в Московской области одной из двух главных причин лесных пожаров) проектом и вовсе не предусматривалась. В установленный законодательством срок - до 1 января 2009 года - Мослесхоз так и не смог доработать проект Лесного плана и исправить выявленные ошибки. Предполагается, что ошибки будут исправляться уже после утверждения плана, и вноситься в него отдельными приказами - но

1 Закон Московской области от 4 июля 2007 г. «Об использовании лесов на территории Московской области».

2 Схема территориального планирования Московской области, утвержденная постановлением Правительства Московской области № 517/23 от 11.07.2007

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12. 2008 № 1071

пока неизвестно, когда и чьими силами это будет делаться (работа по подготовке проекта Лесного плана у разработчиков официально принята).

Мослесхоз не смог в установленные законом о введении в действие Лесного кодекса сроки обеспечить подготовку в установленном порядке лесохозяйственных регламентов ни по одному из подведомственных ему лесничеств. В соответствии с установленным порядком разработки лесохозяйственных регламентов¹, «органы государственной власти ... организуют ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесохозяйственного регламента, в том числе размещают его на своем официальном сайте в сети «Интернет» на срок не менее 30 дней с момента разработки. По истечении указанного срока с учетом поступивших предложений и замечаний заказчик в течение 30 дней организует доработку проекта лесохозяйственного регламента и его утверждение». Таким образом, на ознакомление заинтересованных сторон с проектом каждого регламента и на доработку проектов с учетом предложений и замечаний должно быть отведено не менее 60 дней. С учетом этого, даже если во второй половине января Мослесхоз сможет обеспечить подготовку проектов лесохозяйственных регламентов и их размещение для ознакомления заинтересованных лиц в Интернет, утвердить их в законном порядке можно будет не раньше марта. До этого времени у лесохозяйственных организаций Московской области не будет правовых основ для охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов. Если же процесс разработки лесохозяйственных регламентов задержится еще хотя бы на две-три недели, Московская область рискует встретить начало пожароопасного сезона (обычно приходящегося на конец марта или начало апреля) без правовых основ для обеспечения охраны лесов.

Особенности нормативно-правовых актов лесного хозяйства, разработанных на основе нового Лесного кодекса

В российском лесном законодательстве нормативно-правовые акты правительства и уполномоченных органов исполнительной власти традиционно играют значительно большую роль, чем собственно законы. В первую очередь это связано с тем, что требования законов в основном неконкретны и расплывчаты, часто противоречивы, и нуждаются в многочисленных пояснениях (это относится не только к новому Лесному кодексу, но и к его предшественникам). Как правило, на практике в лесном хозяйстве реализуются не сами положения лесных законов, а положения лесных законов в интерпретации нормативно-правовых актов лесного хозяйства. В результате этого определенные идеи, декларирующиеся разработчиками лесного законодательства, после интерпретации разработчиками нормативно-правовых актов лесного хозяйства на практике могут или реализовываться частично, или не реализовываться вовсе.

Новое лесное законодательство не является исключением. Многие статьи нового Лесного кодекса прямо подразумевают необходимость разработки нормативно-правовых актов лесного хозяйства; некоторые другие просто не могут быть реализованы без дополнительных пояснений. Непосредственно после принятия Лесного кодекса планировалось разработать 67 нормативно-

правовых актов лесного хозяйства на федеральном уровне, и до 11 - на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации. К настоящему времени разработка нормативно-правовых актов лесного хозяйства федерального уровня не завершена; их общее количество, вероятнее всего, превысит сотню. Ситуация усугубляется тем, что некоторые ранее действовавшие нормативно-правовые акты лесного хозяйства не были отменены в явном виде, и их статус остается не до конца ясным.

Особенностью большинства новых нормативно-правовых актов лесного хозяйства является то, что многие их положения в такой же степени неконкретны, расплывчаты и часто противоречивы, что и положения самого нового Лесного кодекса. Иными словами, новые нормативно-правовые акты лесного хозяйства сами по себе нуждаются в дополнительных пояснениях, и в целом не столько разъясняют положения нового лесного законодательства, сколько еще больше их запутывают. Это связано с несколькими основными причинами. Во-первых, на подготовку качественных лесных нормативов просто не хватило времени (на разработку большинства из них отводилось полгода, а с учетом формальных процедур, связанных с размещением заказа на подготовку проектов, с всевозможными согласованиями и движением проектов документов, реальный срок разработки многих нормативов не превышал два-три месяца). Во-вторых, разработка велась в закрытом режиме силами специалистов Рослесхоза и подведомственных ему научных учреждений, практически без привлечения лучших отраслевых специалистов из регионов, академической науки, предпринимательского сообщества, общественности, в результате чего многие важные идеи были забыты, а многие ошибки, допущенные на стадии разработки нормативов - не замечены и не исправлены. В-третьих, лесное и смежное законодательство сильно менялось и после принятия нового Лесного кодекса, во время разработки новых нормативно-правовых актов лесного хозяйства, что само по себе привело к некоторым нестыковкам и противоречиям. В-четвертых, разработчики некоторых новых нормативов попытались хотя бы отчасти «сгладить» нововведения нового Лесного кодекса, сохранить, насколько это возможно, некоторые старые нормы и правила, казавшиеся им привычными и разумными.

В результате всего этого была сформирована запутанная и противоречивая система нормативно-правовых актов лесного хозяйства, трудных для понимания специалистами-практиками, работающими в лесном секторе, противоречивых, часто невыполнимых на практике, в значительной степени ограничивающих внедрение новых форм хозяйствования, направленных на сбережение лесов и сохранение их средообразующей роли, повышение эффективности лесного хозяйства и лесопользования.

Новые нормативно-правовые акты лесного хозяйства имеют разную важность и значимость. Некоторые из них непосредственно определяют то, к каким категориям с каким режимом использования и в каком порядке относятся те или иные леса, как проводится планирование хозяйственной деятельности, как осуществляются те или иные хозяйственные мероприятия - эти нормативно-правовые акты имеют не меньшую значимость для лесов и лесного хозяйства, чем сам Лесной кодекс. Проблемы этих нормативно-правовых актов лесного хозяйства непосредственно отражаются на состоянии лесов, качестве лесохозяйственных мероприятий, жизнеспособности лесных предприятий и уровне жиз-

¹ Приказ МПР России от 19.04.2007 № 106

ни людей, зависящих от леса. К числу таких важнейших нормативов относятся Правила заготовки древесины, Правила лесовосстановления, Правила ухода за лесами, Правила пожарной безопасности, Правила санитарной безопасности, порядок отнесения лесов к эксплуатационным, защитным и резервным, особенности использования защитных лесов, нормативно-правовые акты, регулирующие разработку документов лесного планирования, и некоторые другие.

Некоторые из новых нормативно-правовых актов лесного хозяйства теоретически должны иметь ключевое значение для организации лесного хозяйства, но из-за низкого качества подготовки такого значения практически не имеют и на реальную ситуацию в лесах почти не влияют. Наиболее характерным примером таких нормативно-правовых актов является новая Лесоустроительная инструкция. Исторически лесоустроительная инструкция, начиная со второй половины XIX века, была или самым важным нормативным документом лесного хозяйства, или одним из важнейших; именно она в наибольшей степени определяла то, как на практике реализовывались нормы лесного законодательства. Новая лесоустроительная инструкция, разработанная на основе нового Лесного кодекса и утвержденных Правительством Правил проведения лесоустройства, на первый взгляд напоминает более старые инструкции - но из-за множества нестыковок, а также в целом неясного статуса лесоустройства, ее применение на практике делается практически невозможным. В итоге этот норматив, ранее важнейший, в новой ситуации практически не имеет никакого значения и не используется. Другими примерами нормативно-правовых актов лесного хозяйства, регулирующих важнейшие вопросы, но из-за низкого качества подготовки практически неприменимых на практике, являются Порядок исчисления расчетной лесосеки, Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, приказы об определении количества лесничеств и установлении их границ по субъектам Российской Федерации.

Некоторые новые нормативно-правовые акты лесного хозяйства не имеют сколько-нибудь большого практического значения, и качество их подготовки ни на что в реальности не влияет (по крайней мере, в настоящее время). Таких много. Например, это целый комплекс документов, связанных с ведением Государственного лесного реестра, предоставлением информации в реестр и из реестра (хотя бы потому, что в реальности создать такой реестр и насытить его достоверной и общественно значимой информацией о лесах пока не удалось). Другие примеры: утвержденные целевые прогнозные показатели расходования субвенций на лесоуправление, всевозможные административные регламенты, регулирующие деятельность федеральных ведомств по управлению лесами, постановление об установлении максимального объема древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц, и т.д.

В связи с тем, что нормы нового Лесного кодекса до 1 января 2009 года действовали частично, многие новые нормативно-правовые акты лесного хозяйства на практике или не применялись, или применялись не полностью. С начала 2009 года лесные отношения в России должны строиться уже в полной мере с учетом новых норм и правил - поэтому ошибки, допущенные при разработке этих норм и правил, будут непосредственно отражаться на ситуации в лесном секторе. Многие из них неизбежно усугубят пагубное воздействие нового Лесного

кодекса на леса, лесное хозяйство и предприятия лесного сектора, приведут к дальнейшему росту экологических и социальных проблем, нищеты и социально-экономического неблагополучия в лесных деревнях и поселках.

Далее приводятся комментарии к некоторым из важнейших нормативно-правовых актов лесного хозяйства, разработанных в соответствии с новым Лесным кодексом Российской Федерации.

Правила заготовки древесины

Правила заготовки древесины¹ являются важнейшим нормативно-правовым актом, регулирующим проведение большинства хозяйственных мероприятий непосредственно в лесу. Правила заготовки древесины распространяются не только на те хозяйственные мероприятия, для которых заготовка древесины является главной целью, но и на некоторые другие, для которых заготовка древесины формально или фактически является лишь дополнительной, второстепенной целью. Кроме рубок с целью заготовки древесины (бывших рубок главного пользования), Правила заготовки древесины в определенной степени регулируют мероприятия, связанные с лесовосстановлением, уходом за лесами, проведением санитарно-защитных и противопожарных мероприятий, рубкой деревьев в охранных зонах линейных объектов, и т.д.

Правила заготовки древесины содержат ряд полезных нововведений, в основном касающихся сохранения биологического разнообразия и природных ценностей леса (разрешение на оставление ценных деревьев участков с ценными природными объектами, требование сохранения жизнеспособных деревьев ценных древесных пород, произрастающих на границе их естественного ареала, требование сохранения особей и мест обитания видов, занесенных в Красные книги Российской Федерации и субъектов РФ, запрет на любую рубку с целью заготовки древесины в лесах с долей кедра 30% и более от состава древостоя и требование обязательного сохранения подроста кедра (а в горных лесах дуба и бука) в любых условиях), а также уточнений, касающихся технологии проведения рубок (указания, что рубки ухода могут осуществляться только в виде выборочных рубок и что заключительный прием постепенных рубок проводится только после формирования жизнеспособного сомкнутого молодняка, установление сроков примыкания для выборочных рубок, примыкающих к сплошным, обязательность укрепления волоков порубочными остатками на переувлажненных почвах и в весенний, летний, осенний периоды, запрет на сжигание порубочных остатков сплошным палом и использование русел рек и ручьев в качестве трасс волоков и лесных дорог).

Тем не менее, Правила заготовки древесины не лишены ряда существенных недостатков, в том числе таких, которые делают практическое применение этих правил крайне затруднительным или даже невозможным, причем часть из них не имеет никакого смысла и обусловлена подготовкой правил в авральном режиме.

¹ Приказ МПР России от 16.07.2007 № 184

Из принципиальных недостатков, негативное влияние которых на лесной сектор будет наиболее велико, можно отметить следующие моменты.

Правилами запрещается оставление деревьев, предназначенных для рубки (пункт 8д Правил). То есть если в период между отводом лесосеки и проведением рубки выяснится, что рубка отдельных деревьев в силу каких-то причин нецелесообразна, арендатор все равно будет обязан эти деревья вырубить. Оставление отдельных деревьев при проведении сплошной рубки может быть нужно во многих случаях (с целью регулирования уровня грунтовых вод, предотвращения повреждения возобновления темнохвойных древесных пород позднелесными заморозками и солнечными ожогами, поддержания биологического разнообразия лесных ландшафтов), что нельзя в полной мере предусмотреть на этапе отвода лесосек и подачи лесной декларации. То есть запрет на оставление отдельных деревьев делает невозможным рациональное использование лесных ресурсов.

Также необоснован категорический запрет на оставление высоких пней (п. 9 Правил). Высокие пни могут мешать проведению только механизированного лесовозобновления, но и в России, и в других лесных странах используется преимущественно ручная посадка. В то же время с точки зрения сохранения биологического разнообразия высокие пни имеют большое значение. Поскольку лесовосстановление на участках, переданных в аренду, обеспечивается лесопользователями, наиболее разумно было бы предоставить им возможность решать, насколько высокие пни мешают проведению лесовосстановления.

Правила предусматривают обязательность маркировки всех подлежащих рубке деревьев при проведении выборочных рубок (пункты 14, 24). Это делает невозможным самостоятельный отбор деревьев в рубку специально обученными работниками, что мешает развитию лесного хозяйства, существенно увеличивает стоимость проведения выборочных рубок и делает их менее привлекательными с экономической точки зрения.

На каждую лесосеку (при любой рубке, кроме рубки отдельных деревьев) должна быть составлена ведомость перечета деревьев, назначенных в рубку (п. 27 Правил). Это касается в том числе сплошных рубок большой площади (до 75 га). Понятно, что в таком виде это требование не имеет смысла, а затраты времени и труда на это мероприятие очень велики. Бессмысленно это требование и с точки зрения контроля, поскольку перечень производится самим лесопользователем (пункт 15 Правил).

Правила содержат противоречащие друг другу положения. Например, в п. 16 сказано, что в лесосеку могут включаться выделы приспевающих древостоев площадью менее 3 га, а в п. 21 – что в эксплуатационную площадь лесосеки не включаются участки приспевающих древостоев площадью более 1 га. Разобраться в тонкостях этих положений и понять, какое из них применимо к участкам площадью от 1 до 3 га, очень непросто; неясность этого момента почти гарантирует, что он будет проигнорирован лесопользователями.

Еще одно абсурдное требование Правил касается сроков подачи лесной декларации. В соответствии с Правилами, рубка, хранение и вывоз древесины с лесосеки осуществляется в течение 12 месяцев с даты подачи декларации (п.

7). В то же время лесная декларация подается за один месяц до начала декларационного года, т.е. декларация на календарный год подается не позднее конца ноября (п. 3 Порядка заполнения и подачи лесной декларации¹). Соответственно, и 12 месяцев с даты ее подачи истекают также не позднее конца ноября, т.е. рубка, хранение на лесосеках и вывозка древесины на основании лесной декларации на текущий год должна быть завершена не позднее ноября, а в декабре каждого года арендаторы не будут иметь законных оснований для рубки, хранения на лесосеках и вывозки древесины с лесосек.

Правила предусматривают возможность хаотической приисковой рубки, потому что при рубке отдельных деревьев отвод не производится (п. 16 Правил) и в то же время Правилами не устанавливаются никаких требований к проведению рубки отдельных деревьев. Это означает, что лесопользователь получает возможность ведения приисковой рубки лучших (наиболее крупных, превышающих определенный диаметр, не имеющих пороков и дефектов и т.д.) деревьев. История применения этих рубок в лесах России (до 30-х гг. XX века) показала, что они крайне отрицательно воздействуют на устойчивость, продуктивность и качественный состав лесов и в случае массового применения ведут к деградации лесных территорий.

Предусмотрена возможность произвольного увеличения площади лесосек в 1,5 раза (п. 44). Обоснованием этого может быть «обеспечение рационального использования лесов, восстановления и поддержания естественной структуры лесных насаждений, теряющих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции». При этом допускается произвольное толкование этих понятий (Правилами они не определены), опасность которого особенно велика в условиях нехватки квалифицированных специалистов лесного хозяйства, способных грамотно оценить средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические или оздоровительные функции леса. Под понятие «рациональное использование лесов» в контексте данной статьи вообще может быть подведено практически все что угодно. Кроме того, создается возможность произвола со стороны контролирующих органов, которые могут оспорить любое решение лесопользователя, связанное с увеличением площади лесосеки.

В то же время п. 16 Правил устанавливает совершенно необоснованное требование к прямоугольности лесосек. При нарезке прямоугольных лесосек в них неизбежно попадают леса разных типов, требующие разного хозяйственного подхода, что снижает эффективность лесопользования. Также это требование повышает вероятность распада стен леса, т.к. делает невозможным проведение границ лесосек по естественным, устойчивым к распаду границам.

В Правилах нет ограничений на рубку древесины на крутых склонах (п. 57 устанавливает ограничения только на трелевку). При этом такие ограничения необходимы, потому что рубка на склонах свыше 30 градусов ведет к эрозии и увеличивает вероятность возникновения оползней, обвалов, лавин даже при отсутствии повреждений почвы трелевкой.

¹ Приказ МПР России от 02.04.2007 № 74

Пункт 51 Правил задает минимальное количество семенников как 20 штук на гектаре, что явно недостаточно эффективного лесовозобновления. В условиях северной и средней тайги в светлохвойных лесах представляется целесообразным оставление не менее 80-100 лучших деревьев сосны или лиственницы на гектар площади лесосеки в качестве семенников. Кроме того, оставление 20 семенников на гектаре делает такое хозяйственное мероприятие, как рубка семенных деревьев, в большинстве случаев экономически невыгодным, поэтому оставление семенников может восприниматься как безвозвратная потеря ресурса, что создает стимул к оставлению не лучших деревьев, что необходимо для эффективного лесовозобновления, а худших.

В некоторых лесных районах Российской Федерации не предусматривается возможность проведения всех или большинства видов постепенных рубок (Приложение 2 к Правилам). С чем связано исключение всех или большинства видов постепенных рубок в ряде лесных районов (при том, что в соседних и во многом схожих с ними лесных районах постепенные рубки могут присутствовать) - неизвестно.

В целом Правила заготовки древесины представляют собой характерный пример нормативно-правового акта, подготовленного в спешке и без должного контроля со стороны лучших специалистов. Правила, в силу нелогичности и непродуманности многих норм, в целом малоприспособлены к использованию. Из-за этого, несмотря на некоторые положительные черты Правил, многие их важнейшие положения, скорее всего, пополнят копилку необязательных к исполнению норм российского лесного законодательства.

Правила ухода за лесами

Правила ухода за лесами¹ представляют собой важнейший документ, который мог бы стать основой для приведения в порядок расстроенных прошлым бесхозяйственным использованием лесов и организации интенсивного лесного хозяйства на землях, ранее вовлеченных в заготовку древесины. К сожалению, Правила ухода за лесами, разработанные в соответствии с новым Лесным кодексом, в большой степени способствуют сохранению существующей экстенсивной модели лесопользования, характеризующейся низкой эффективностью ухода за лесами и лесного хозяйства в целом.

Из Правил не следует однозначно, имеют ли право органы управления лесами в субъектах Российской Федерации организовывать уход за лесами, находящимися в федеральной собственности. В соответствии с пунктом 4, «уход за лесами осуществляется лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов или органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 Лесного кодекса Российской Федерации, в соответствии со статьей 19 Лесного кодекса Российской Федерации». Однако, в статье 83 Лесного кодекса в перечне полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, передаваемых субъектам Российской Федерации, уход за лесами

¹ Приказ МПП от 16.07.2007 № 185

отсутствует, и при этом перечень является закрытым, в отличие от перечня полномочий Российской Федерации, установленного статьей 81.

Уход за лесами в соответствии с п.2 ст. 61 Лесного кодекса может рассматриваться как элемент воспроизводства лесов (ст. 83 предусматривает передачу полномочий по воспроизводству лесов органам государственной власти субъектов Российской Федерации). Однако, в разделе Лесного кодекса, посвященном воспроизводству лесов и лесоразведению, прямо сказано (ст. 64, пункт 2), что «уход за лесами осуществляется лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов» - т.е. арендаторами в лесах, переданных в аренду. Статья 19 Лесного кодекса, упомянутая в Правилах, лишь определяет порядок проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Таким образом, из статей 64 и 83 Лесного кодекса следует, что уход за лесами не входит в число мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах переданных им полномочий, и Правила не предусматривают какого-либо иного толкования этих статей Кодекса.

Следовательно, проведение ухода за лесами вне участков, переданных в аренду, на землях лесного фонда в субъектах Российской Федерации, которым переданы лесные полномочия, может рассматриваться как нарушение требований Лесного кодекса и Правил ухода за лесами (поскольку пункт 4 Правил лишь ссылается на соответствующие статьи Кодекса). Если требования Правил и соответствующих статей Лесного кодекса будут соблюдаться буквально, проводить уход за лесами, не переданными в аренду, будет невозможно; без ухода же, очевидно, будет невозможно организовать сколько-нибудь эффективное лесное хозяйство. Если же органы управления лесами в субъектах Российской Федерации будут руководствоваться не столько формальными требованиями Правил и Кодекса, сколько здравым смыслом - рано или поздно они могут быть обвинены в нецелевом расходовании субвенций из федерального бюджета и других подобных нарушениях.

Правила сохраняют виды рубок, введенные предыдущим поколением нормативов в области ухода за лесами (1994 г.) с целью «обхода» запретов на промышленную заготовку древесины в ряде категорий защитных лесов и запретов на ведение рубок главного пользования государственными органами лесного хозяйства. Правила предусматривают такие виды рубок, как рубки обновления, реформирования и реконструкции, по своим разрешенным параметрам представляющие собой типичные промышленные рубки в насаждениях старших классов возраста, но при этом классифицируемые как рубки ухода.

В соответствии с пунктом 10 Правил, к числу рубок ухода относятся:

обновления, проводимые в приспевающих, спелых и перестойных насаждениях для создания благоприятных условий для роста молодых перспективных деревьев, имеющих в насаждении;

реформирования, проводимые в сформировавшихся средневозрастных и старшего возраста насаждениях с целью коренного изменения их состава, структуры, строения путем регулирования и создания благоприятных условий роста деревьев целевых пород, поколений, ярусов.

По сути своей оба вида рубок представляют собой типичные рубки главного пользования - например, при правильно проводимых добровольно-выборочных или постепенных рубках создаются благоприятные условия как для роста молодых перспективных деревьев, так и для деревьев целевых пород, поколений, ярусов. Никаких положений, разъясняющих, в чем именно состоят отличия рубок обновления и переформирования от обычных рубок главного пользования (т.е. коммерческой заготовки древесины), Правила ухода за лесами не содержат.

В соответствии с пунктом 44 Правил, «реконструкция малоценных лесных насаждений представляет собой комплекс мероприятий (рубки реконструкции, создание лесных культур, другие мероприятия), направленных на коренное преобразование в течение одного класса возраста лесных насаждений путем полной или частичной замены» - т.е. фактически также представляет собой рубку главного пользования в насаждениях, которые в силу какой-либо причины объявляются «малоценными». Далее приводится столь расплывчатое и неконкретное определение «малоценности», что под него можно подвести почти любой участок леса. Фактически этот пункт легализует проведение сплошных рубок в любых лесах, в том числе в тех, где сплошные рубки запрещены Лесным кодексом (например, в защитных лесах). Для защитных лесов устанавливается лишь одно ограничение на рубки реконструкции - сплошные рубки реконструкции не должны превышать по площади 5 гектаров. Пункт 44 прямо противоречит требованиям статей 17 и 104-107 Лесного кодекса Российской Федерации, а также статье 42 Конституции Российской Федерации, гарантирующей гражданам право на благоприятную окружающую среду (ради сохранения которой и выделяются защитные леса).

Наиболее вероятно, что рубки обновления, переформирования и реконструкции включены в систему рубок ухода с целью «обходжения» требования Лесного кодекса Российской Федерации о платности лесопользования (за счет «взаимозачетов» при заключении договоров на осуществление лесохозяйственных работ с одновременной продажей древесины на сруб). Потенциально возможный ежегодный ущерб федеральному бюджету за счет таких «взаимозачетов», основанных на отнесении рубок обновления, переформирования и реконструкции к уходу за лесами, можно оценить не менее чем в 3,5-4 млрд. рублей. И это не считая ущерба, наносимого самому лесу, а также лесной отрасли за счет недобросовестной конкуренции, основанной на расширительном понимании термина «уход за лесами».

В Правилах отсутствует запрет на проведение приисковых рубок (заготовки лучших деревьев) под видом ухода за лесами старших классов возраста. В пунктах 12-16 Правил, посвященных данному вопросу, приводятся лишь определения «лучших», «вспомогательных» и «нежелательных» деревьев, и говорится о том, что «нежелательные» деревья подлежат рубке. Однако, указания на то, какие деревья - «вспомогательные» или «лучшие» - подлежат в первую очередь рубке, а какие - оставлению в лесу, в Правилах отсутствуют. Таким образом, рубка в первую очередь «лучших» и «нежелательных» деревьев, с оставлением в насаждении деревьев «вспомогательных», формально не является нарушением Правил. В определенных случаях, когда количество «нежелательных» деревьев в насаждении невелико (например, в лесу, в котором на протяжении

предшествующих десятилетий велось грамотное лесное хозяйство), отсутствие запрета на рубку лучших деревьев позволяет проводить в чистом виде приисковые рубки, т.е. заготовку лучших деревьев с оставлением худших. Заготовка лучших деревьев под видом ухода за лесами уже представляет собой весьма распространенное явление. Новые Правила фактически легализуют подобную деятельность в лесах, полностью снимая запрет на рубку лучших деревьев при проведении ухода за лесами. Очевидно, что это может вести к весьма заметному снижению качества и продуктивности доступных лесов, а в перспективе - и к снижению их санитарного состояния и биологической устойчивости.

Правилами определяется то, как должен быть организован процесс ухода за лесами, а не то, каким должен быть его результат. В ряде случаев это приводит к появлению не очень разумных формулировок, делающих затруднительным или невозможным достижение высокой эффективности ухода за лесами, и прежде всего - за молодняками естественного происхождения и лесными культурами. В частности, для ухода за молодняками задается не желательный итог рубки (количество стволов на гектар), а интенсивность по запасу древесины в процентах от исходного и минимальная сомкнутость крон после рубки. В условиях загущенных и быстро растущих молодняков удаление 20-40% запаса и снижение сомкнутости крон до 0,4 - 0,6 (приложение 2 к Правилам) может компенсироваться за счет разрастания крон оставшихся молодых деревьев в течение нескольких лет, а в отдельных случаях в течение года. После этого, если близкая к оптимальной густота насаждения (количество стволов на гектар) не достигнута, эффект от ухода будет сведен практически к нулю - насаждение вернется в стадию интенсивной конкуренции между деревьями, самоизреживания и соответствующей потери прироста.

С учетом того, что в молодняках естественного или смешанного происхождения количество экземпляров деревьев (стволов) до начала ухода может в десятки раз превосходить желательное количество стволов к окончанию периода ухода за молодняками - нормирование интенсивности ухода через долю вырубаемого запаса и сомкнутость крон оставляемого молодняка представляется ошибочным. На практике оно будет приводить к тому, что результат ухода за молодняками, который мог бы быть достигнут за один прием ухода, будет достигаться за два-три приема, а иногда и более (или же, если уход будет проводиться в один прием, его будет недостаточно для формирования оптимального по полноте и количеству деревьев насаждения). Фактически это означает, что уход за молодняками - основной элемент интенсивной модели лесопользования - за счет неразумного нормирования Правилами существенно удорожается (при уходе за лиственными и смешанными молодняками - в несколько раз), а эффективность ухода соответствующим образом снижается.

Аналогичным образом регулируются рубки ухода за насаждениями средневозрастными и старших классов возраста.

Правилами устанавливаются многочисленные необоснованные требования к организации ухода за молодняками, существенно увеличивающие сложность и стоимость проведения рубок при отсутствии очевидного влияния на их результат. Искусственно завышенная стоимость проведения ухода за лесами (в первую очередь за молодняками) в конце концов неизбежно будет вести к снижению

качественных и количественных показателей ухода и в целом препятствовать распространению в России интенсивного лесного хозяйства.

В частности, при проведении ухода за молодняками и удалении деревьев с диаметром менее восьми сантиметров Правила предусматривают необходимость определения запаса подлежащих вырубке деревьев на специальных пробных площадях (пункт 33, а также приложение 2, предусматривающее нормирование интенсивности рубки по доле выбираемого запаса). Такой учет запаса, если он будет проводиться в действительности, может привести к существенному увеличению затрат труда на уход за молодняками, особенно при проведении ухода на небольших площадях (до двукратного).

При проведении прореживаний и проходных рубок предусматривается клеймение всех деревьев с диаметром более 8 сантиметров, а также учет назначаемой в рубку древесины путем сплошного перечета. В ряде случаев, особенно при проведении прореживаний в загущенных насаждениях, сплошное клеймение с перечетом деревьев, отведенных в рубку, может требовать не меньших затрат времени и труда, чем сама рубка ухода. Кроме того, достаточно странно выглядит требование клеймения отводимых в рубку деревьев при прореживании и проходных рубках на фоне того, что при рубках обновления, переформирования и реконструкции клеймение не требуется.

Правилами предъявляются необоснованные и несовременные требования к целевому составу лесов, формируемому рубками ухода. Приложением 2, установленные требования во многих случаях представляются не вполне обоснованными, а в отдельных ситуациях - и прямо противоречащими современным представлениям о многоцелевом устойчивом лесопользовании.

В частности, уход за хвойными насаждениями в подавляющем большинстве случаев должен формировать насаждения с долей хвойных в 8-10 единиц в составе (т.е. 76-100%). В условиях, когда леса подвержены постоянному стрессу (например, на территориях, подвергающихся атмосферному загрязнению, интенсивному воздействию рекреации, или в районах массового ослабления и усыхания темнохвойных лесов в результате изменения климата и других неблагоприятных факторов), формирование чистых и почти чистых хвойных насаждений может вести к ослаблению их биологической устойчивости, увеличению рисков массового усыхания, распространения болезней или вредителей. Кроме того, повсеместное формирование чистых или почти чистых хвойных насаждений в сухих типах леса во многих случаях может вести к существенному повышению пожарной опасности.

Правила содержат ряд положений, допускающих наличие исключений, т.е. фактически имеющих рекомендательный характер. В частности, в положениях Правил три раза встречается слово «обычно», два раза - «как правило», шесть раз - «преимущественно» в тех случаях, когда использование этих слов делает требования правил необязательными. Встречаются в Правилах и другие формулировки, допускающие множественное толкование. Представляется неясным, как будут на практике толковаться эти требования органами управления лесами или правоохранительными органами: как обязательные (отклонения от которых требуют каких-либо обоснований), или как рекомендательные (фактически - как советы, следовать которым вовсе не обязательно).

Правила лесовосстановления

Правила лесовосстановления¹, как и Правила ухода за лесами, имеют большое значение для организации эффективного лесного хозяйства. Однако, Правила лесовосстановления, разработанные в соответствии с новым Лесным кодексом, во многом препятствуют внедрению современных эффективных технологий восстановления лесов, необходимых для существования эффективного лесного хозяйства. Общим недостатком правил является то, что они устанавливают избыточные требования к проведению лесовосстановительных работ, влекущие значительные дополнительные расходы без достижения сколько-нибудь значительного лесоводственного результата. Строгое следование этим избыточным требованиям неизбежно приведет или к дополнительным расходам на лесовосстановление, или к тому, что при заданном уровне расходов будет обеспечен меньший объем лесовосстановительных работ.

Правила устанавливают (точнее - сохраняют) завышенные требования к густоте лесных культур, создаваемых посадкой. Для условий таежной зоны и зоны хвойно-широколиственных лесов предусматривается минимальная густота посадки в 3,0 тысячи семян или 2,5 тысячи саженцев на гектар. Для сухих почв и лесостепной зоны норма высадки еще увеличивается (пункт 39). При этом опыт зарубежных стран таежной зоны с интенсивным лесным хозяйством показывает, что вполне достаточной является плотность посадки в 1,8 - 2,0 тыс. шт. на гектар, особенно при использовании посадочного материала с закрытой корневой системой. Таким образом, Правила предусматривают необоснованно завышенный расход посадочного материала, который, в сочетании с повышенными трудозатратами, может приводить к существенным излишним расходам на лесовосстановление. При использовании качественного и относительно дорогого посадочного материала с закрытой корневой системой и ручной посадкой вынужденные излишние (не ведущие к улучшению результата лесовосстановления) расходы могут составить 50-80 евро на гектар создаваемых лесных культур. Это неизбежно будет служить довольно ощутимым стимулом к сокращению объемов искусственного лесовосстановления.

Правила устанавливают необоснованные завышенные требования к посадочному материалу, не отражающие особенностей современных технологий выращивания посадочного материала (в том числе в теплицах, с закрытой корневой системой). Например, для северо-таежного и среднетаежного лесных районов Европейской России устанавливается минимальный возраст посадочного материала ели обыкновенной в 3-4 года, для южнотаежного - 3 года (Приложение 1), в то время как нормальный срок выращивания стандартных семян ели с закрытой корневой системой составляет 2 года. Таким образом, использование стандартного посадочного материала ели обыкновенной, выращенного по современной тепличной технологии с закрытой корневой системой, автоматически приводит к нарушению требований Правил.

Правила предусматривают обязательность предварительной обработки почвы перед созданием лесных культур во всех случаях, если количество пней

¹ Приказ МПР России от 16.07.2007 №183

составляет 500 штук на гектар или более или присутствует опасность «возобновления быстрорастущих лесных насаждений малоценных лесных древесных пород» (пункты 29 и 35). Это требование выглядит несколько странным: в наибольшей степени предварительная подготовка почвы под создание лесных культур может требоваться как раз после рубки разреженных насаждений с сильно развитым подлеском. Кроме того, предварительная обработка почвы, изолирующей корнями осины, вряд ли может привести к снижению их побегообразующей способности.

Правила устанавливают странные требования к учету эффективности мер содействия естественному возобновлению леса. В соответствии с пунктом 17, «учет эффективности мер содействия естественному лесовосстановлению проводится через два года после проведения работ»; в то же время, в соответствии с пунктом 12, «древесные растения в возрасте до двух лет (самосев) в числе подроста не учитываются». Таким образом, при оценке эффективности мер содействия естественному возобновлению самосев древесных пород, появившихся в результате этих самых мер содействия, учитываться не должен. То есть, при буквальном следовании этому требованию Правил, оценка эффективности содействия естественному возобновлению леса путем минерализации почвы всегда должна оказываться нулевой.

Правилами устанавливаются совершенно нелогичные и необъяснимые ограничения на применение содействия естественному возобновлению леса путем минерализации почвы. В соответствии с Приложением 2, естественное лесовосстановление путем минерализации почвы обычно допускается только при наличии уже имеющегося подроста определенной густоты. Например, в средне-таежном лесном районе Европейской России в лишайниковых, вересковых и брусничных группах типов леса естественное лесовосстановление сосны и лиственницы путем минерализации почвы предусматривается только при наличии подроста плотностью 600 шт./га и более, а ели - 700 шт./га и более.

Правилами устанавливаются необоснованные требования к прямолинейности и параллельности рядов посадок. В отдельных случаях прямолинейность и параллельность рядов посадок может иметь существенное значение (главным образом при закладке лесных плантаций, за которыми предусматривается интенсивный механизированный уход), но в большинстве случаев «геометрический» подход к лесовосстановлению вряд ли оправдан. В случае ручной посадки это требование будет вести к неизбежным излишним (не ведущим к улучшению результата лесовосстановления) затратам, создавая тем самым дополнительный стимул к сокращению объемов лесовосстановительных работ. Кроме того, в ряде случаев «геометрический» подход к созданию лесных культур может быть просто вреден - например, на переувлажненных почвах целые ряды сросшихся корнями деревьев могут вываливаться сильными порывами ветра (особенно при предусмотренной Правилами загущенной посадке).

Правила устанавливают в качестве одного из показателей, определяющих достаточность подроста, его встречаемость, определяемую путем учета на пробных площадках и лентачного перечета. При этом не устанавливаются требования к размеру этих учетных площадок - несмотря на то, что использование площадок разного размера может приводить к совершенно разным результатам

учета встречаемости. Фактически это означает, что Правилами не определяется, как именно должна определяться встречаемость подроста, использующаяся как один из показателей его достаточности.

Правилами вводится специальный проектный документ, касающийся каждого конкретного участка, подлежащего лесовосстановлению - «Проект лесовосстановления». Тем самым специалист лесного хозяйства, отвечающий за лесовосстановление, обременяется немалой бумажной работой, смысл которой не вполне понятен, особенно в типовых случаях, когда лесовосстановление проводится более или менее стандартными способами. Излишнее бумаготворчество всегда ведет лишь к изменению соотношения живой работы в лесу и канцелярской работы в конторах лесных предприятий в пользу последней.

Правилами предусматривается обязательность геодезической съемки при отводе лесного участка для проектирования работ по искусственному лесовосстановлению (при этом зачем нужна эта съемка и как ее результаты должны использоваться, в Правилах не указывается).

Наконец, следует отметить, что Правилами не устанавливается порядок выбора приоритетов при определении участков, подлежащих лесовосстановлению вообще и лесовосстановлению путем посадки или посева с ориентацией на последующее интенсивное лесовыращивание. В условиях обычной для российского лесного хозяйства ограниченности средств это может вести к тому, что эти средства будут расходоваться не самым эффективным образом (например, дорогостоящие работы по искусственному лесовосстановлению посадкой улучшенного посадочного материала будут проводиться хотя бы отчасти не там, где это может дать наилучший эффект, а где удобнее или вообще где придется).

Скорее всего, в силу перечисленных недостатков данные Правила послужат лишь в качестве временного норматива, требования которого будут соблюдаться в лучшем случае частично, и который в ближайшие несколько лет придется полностью переделать.

Порядок заполнения и подачи лесной декларации и форма лесной декларации

Одним из важнейших нововведений нового Лесного кодекса является переход от разрешительной системы лесопользования к заявительной в случаях, когда основанием для использования лесов являются договора аренды или постоянного (бессрочного) пользования. Заявительная система лесопользования распространяется на все виды использования лесов, связанные с их предоставлением в аренду или в постоянное (бессрочное) пользование. Ниже будут рассмотрены проблемы этой системы на примере одного из видов использования лесов - заготовки древесины. В случае заготовки древесины заявительная система лесопользования распространяется только на договора аренды, поскольку заготовка древесины на основании договоров постоянного (бессрочного) пользования не предусматривается (ст. 29 Лесного кодекса).

Принципиальное отличие новой системы от старой состоит в следующем. В соответствии с Лесным кодексом 1997 года, договор аренды сам по себе не являлся достаточным основанием для заготовки древесины - на каждую конкрет-

ную лесосеку арендатор был обязан получить разрешительный документ установленного образца на специальном номерном бланке (лесорубочный билет), срок действия которого составлял один год, с возможностью продления в исключительных случаях. Именно лесорубочный билет являлся основным документом, подтверждающим право рубки. Конкретные параметры каждой конкретной лесосеки определялись дополнительными документами, в обязательном порядке прилагающимися к каждому лесорубочному билету - технологической картой и ведомостью материально-денежной оценки лесосеки. Документом лесного планирования, на основании которого выписывался лесорубочный билет, был план рубок на арендный участок или материалы лесоустройства, в зависимости от конкретной ситуации. На протяжении переходного периода, связанного с введением нового Лесного кодекса (2007 и 2008 г.г.) в основном действовала старая система лесопользования.

В соответствии с Лесным кодексом 2006 года, договор аренды сам по себе является основанием для заготовки древесины (ст. 29 ЛК РФ). Однако, обязательным условием является составление проекта освоения лесов, который подлежит государственной или муниципальной экспертизе (ст. 88 и 89 ЛК РФ). Арендатор обязан ежегодно подавать в органы государственной власти лесную декларацию - заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов (ст. 26 ЛК РФ). В соответствии с Лесным кодексом, требования к проекту освоения лесов и лесной декларации устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹ (до июня 2008 г. таким органом было Министерство природных ресурсов РФ, в настоящее время им является Министерство сельского хозяйства РФ).

Необходимо отметить, что Лесной кодекс сам по себе устанавливает лишь обязательность составления проекта освоения лесов и подачи заявления об использовании лесов в соответствии с ним (лесной декларации), но не обязательность исполнения проекта освоения лесов. Обязательность исполнения проекта освоения лесов предусматривается пунктом 3 Составы проекта освоения лесов и порядка его разработки (утвержден приказом МПР РФ от 06.04.07 № 77) и пунктом 2 Правил заготовки древесины (утверждены приказом МПР РФ от 16.07.07 № 184).

В явном виде указание на то, что заготовка древесины сверх того, что указано в лесной декларации, является незаконной, в Лесном кодексе или разработанных на его основе нормативно-правовых актах лесного хозяйства отсутствует. Пункт 7 Правил заготовки древесины указывает, что «рубка лесных насаждений, хранение и вывоз древесины с каждой лесосеки осуществляется в течение 12 месяцев с даты подачи лесной декларации, в которой предусматривается рубка лесных насаждений на данной лесосеке». Однако, термин «лесосека» Правилами не определен, а пункт 16 указывает, что «при рубке единичных деревьев отвод <лесосек> не производится» (то есть лесосека как таковая при рубке единичных деревьев отсутствует). Это оставляет открытым вопрос о том, является ли незаконной заготовка древесины сверх указанной в лесной декларации, по крайней мере, в случае рубки единичных деревьев. Правилами заготовки древе-

сины не устанавливается ограничений на рубку единичных деревьев ни по количеству, ни по качеству.

Конкретные требования к лесной декларации устанавливаются Порядком заполнения и подачи лесной декларации и Формой лесной декларации (утверждены приказом МПР РФ от 02.04.07 № 74). Порядок заполнения и подачи, а также форма лесной декларации представляют собой наиболее неудачное сочетание отдельных положений, заимствованных из опыта скандинавских стран и Канады, дополненное собственными ошибками разработчиков. Основные проблемы, связанные с реализацией данного документа, можно свести в четыре группы:

- проблемы переходного периода (подача декларации в первый раз после заключения или приведения в соответствие с новым Лесным кодексом договора аренды лесного участка);
- проблема, связанная с единовременной подачей деклараций в уполномоченные органы и необходимостью рассмотрения их в период, когда деятельность этих органов обычно парализуется годовой отчетностью (декабрь);
- проблема чрезмерной жесткости планирования, невозможности внесения изменений в лесную декларацию в случае изменения условий ведения хозяйственной деятельности;
- проблемы идентификации границ и параметров хозяйственных мероприятий, указанных в декларации, установления их соответствия границам и параметрам реальных хозяйственных мероприятий.

Основных проблем переходного периода две. Во-первых, в ряде случаев арендаторы вообще не имеют возможности подачи лесной декларации на 2009 год в соответствии с установленными требованиями. В соответствии с пунктом 2 Порядка заполнения и подачи лесной декларации, «лесная декларация подается ежегодно лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или аренду (далее - Лесопользователь), в орган государственной власти или орган местного самоуправления, предоставивший лесной участок (далее - уполномоченный орган), за один месяц до начала декларируемого календарного года. При возникновении прав использования лесов (утверждение экспертизы проекта освоения лесов) в течение календарного года Лесная декларация подается на оставшийся период данного календарного года не позднее чем через один месяц с даты утверждения экспертизы проекта освоения лесов». Соответственно, если утверждение экспертизы проекта освоения лесов произошло в декабре 2008 года (что было весьма вероятно с учетом установленных сроков приведения договоров аренды в соответствие с новым Лесным кодексом), арендатор уже не мог соблюсти это требование при подаче лесной декларации на 2009 год.

Во-вторых, утвержденная форма лесной декларации оставляет огромное количество вопросов по ее заполнению. Возможно, с течением времени будет выработана какая-то общепринятая практика, и многие вопросы будут решены если не на уровне нормативно-правовых актов, то хотя бы на уровне «понятий» (неформальных общепринятых правил). Но по состоянию на конец 2008 года такая практика отсутствует, и лесопользователи вынуждены решать большинство вопросов на свой страх и риск, обычно без возможности получить какую-либо

¹ Приказ МПР России от 02.04.2007 № 74

помощь со стороны ответственных за прием лесных деклараций чиновников (которые, как правило, и сами не знают ответов на большинство возникающих вопросов). Главный вопрос, который пока не имеет ответа - с какой степенью детальности должна заполняться таблица в приложении 1 к лесной декларации (содержащая параметры конкретных мероприятий, связанных с заготовкой древесины).

Проблема, связанная с требованием единовременной подачи лесных деклараций (за один месяц до начала декларируемого года, т.е. ежегодно в конце ноября) состоит в следующем. Руководящие работники и специалисты органов управления лесами в субъектах Российской Федерации (а именно этим органом надлежит принимать подавляющее большинство лесных деклараций) после вступления в силу нового Лесного кодекса заняты преимущественно организацией бумагооборота - предоставлением всевозможной отчетности в вышестоящие инстанции, согласованием бюджетов и планов собственной работы на следующий год и тому подобной деятельностью. В конце каждого года эта деятельность приобретает такие масштабы, что какая-либо иная работа органов управления лесами оказывается практически полностью парализованной. Это означает, что рассматривать и проверять поданные в конце ноября лесные декларации в декабре (до того, как в лесу начнется реальная работа в соответствии с ними) в большинстве случаев будет просто некому - или, как минимум, рассмотрение лесных деклараций превратится в пустую формальность. Это обстоятельство делает подачу лесных деклараций в уполномоченные органы во многом бессмысленной.

Проблема чрезмерной жесткости планирования связана с тем, что при заполнении лесной декларации требуется указать все хозяйственные мероприятия на 13 месяцев вперед (декларируемый год плюс один месяц до его начала) с точностью до лесосеки, делянки или выдела, в соответствии с приложением 1 к форме лесной декларации. При этом возможность внесения изменений в декларацию предусматривается только в случае изменения проекта освоения лесов. В реальных условиях ведения хозяйственной деятельности в лесу столь жесткое и долговременное планирование или невозможно, или, как минимум, крайне нецелесообразно. Например, в течение года может возникать необходимость в изменении хозяйственных мероприятий в связи с погодными условиями конкретного сезона (перераспределении лесосек между участками «летнего» и «зимнего», доступного только по промерзшей почве, лесосечного фонда). Нередко возникает необходимость в назначении санитарных рубок в оперативно выявленных очагах опасных вредителей или в горельниках текущего года. Может возникать необходимость в изменении мест и видов рубок в связи с изменениями в структуре спроса на древесину. Необходимость в замене запланированных мест рубок или их параметров может быть связана с выявлением ценных природных объектов или вновь возникшими добровольными природоохранными или социальными обязательствами (например, в связи с лесной сертификацией). Наконец, при планировании хозяйственных мероприятий могут быть просто допущены ошибки, которые потребуют исправления в течение года - а для этого требуется внесение изменений в лесную декларацию.

Дополнительную проблему создает то, что хозяйственные мероприятия, связанные с заготовкой древесины и указанные в лесной декларации на конкретный

год, не могут «переходить» на следующий год. Такая возможность не предусматривается Порядком заполнения и подачи лесной декларации, а Правила заготовки древесины ее прямо исключают. Практически это означает, что при заполнении и подачи лесной декларации не допускается планировать хозяйственные мероприятия, которые будут осуществляться частично в один год, частично в другой. Это создает множество проблем в области лесного планирования, особенно в регионах таежной зоны, где основные объемы заготовки древесины как раз приходится на зимний период.

Проблемы идентификации границ и параметров хозяйственных мероприятий, указанных в декларации, установления их соответствия границам и параметрам реальных хозяйственных мероприятий связаны в основном с тем, что форма лесной декларации не предусматривает наличия каких-либо картографических материалов (в том числе абрисов лесосек и схем их расположения). Из-за отсутствия картографических материалов «привязка» лесосек, указанных в лесной декларации, возможна с точностью только до квартала, и лишь в случаях, когда границы лесосек совпадают с границами выделов - с точностью до выдела. Пункт 16 Правил заготовки древесины требует, чтобы лесосеки в равнинных лесах имели прямоугольную форму - тем самым делая невозможной их «привязку» к границам выделов. С учетом этого, на практике лесная декларация может содержать информацию о расположении лесосек только с точностью до квартала. Это делает практически невозможным сопоставление параметров лесосек, указанных в лесной декларации, с параметрами реальных лесосек в лесу. Тем самым исключается возможность эффективного контроля за соблюдением параметров, указанных в лесной декларации, на практике.

В значительной степени проблемы заполнения и подачи лесной декларации связаны с неудачной (ошибочной) формулировкой статьи 26 Лесного кодекса, предусматривающей подачу декларации один раз на целый календарный год. Эта формулировка в ближайшее время вряд ли будет изменена - поскольку непригодность Лесного кодекса в целом пока официально не признается и его коренная переработка не планируется. Однако, конкретно эта ошибка кодекса может быть легко исправлена на уровне конкретного нормативно-правового акта, определяющего порядок заполнения и подачи лесной декларации и форму лесной декларации. В настоящее время этот нормативно-правовой акт должен утверждаться приказом Министерства сельского хозяйства.

Для того, чтобы избежать большинства вышеперечисленных проблем, связанных с лесной декларацией, достаточно разделить декларацию на две составные части: собственно декларацию (содержащую формальное заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов и лесной декларацией) и приложения к ней (содержащие параметры конкретных хозяйственных мероприятий, включая картографические материалы - абрисы лесосек и схемы их расположения, по одному мероприятию на каждое приложение).

Собственно декларация должна подаваться один раз в год (в соответствии с требованием Лесного кодекса). Для того, чтобы не возникало проблем переходного периода, указанных выше, целесообразно установить, что лесная декларация может подаваться в течение полугода после возникновения прав ис-

пользования лесов, а после этого - ежегодно не менее чем за месяц до начала декларируемого года.

Приложения к декларации должны подаваться по мере необходимости, но не позднее, чем за месяц до начала выполнения указанных в них хозяйственных мероприятий. Приложения должны содержать информацию о конкретных хозяйственных мероприятиях (лесосеках, в случае, если речь идет о заготовке древесины), и картографический материал, определяющий границы и технологическую сеть лесосеки. По своей форме приложения должны быть аналогичны технологической карте разработки лесосеки (подготовка такого документа предписывается пунктом 52 Правил заготовки древесины, и для сокращения непроизводительных затрат труда целесообразно эти два документа унифицировать).

При внесении изменений в Порядок заполнения и подачи лесной декларации и в Форму лесной декларации необходимо предусмотреть возможность действия ранее поданных лесных деклараций в течение всего декларируемого года, или перехода на новый порядок декларирования в любое время этого года по усмотрению арендатора.

В случае принятия такой системы (что может быть сделано в любое время приказом Минсельхоза РФ), арендаторы получают возможность оперативно планировать свою хозяйственную деятельность сообразно меняющимся условиям, а уполномоченные органы - рассматривать содержательную часть лесных деклараций (приложения) на протяжении всего года, в удобном для них режиме и с возможностью более тщательной проверки.

В конце 2008 года Минсельхоз приступил к разработке нового порядка заполнения и подачи лесной декларации и новой формы лесной декларации. Ожидается, что этот порядок будет утвержден в начале 2009 года, но каким именно он будет - пока неизвестно.

Приложение 1. Упрощенная схема управления лесами России по состоянию на 1 января 2009 г.

Изменения в структуре органов управления лесами России, произошедшие в 2007-2008 г.г., частично были связаны с введением нового лесного законодательства, частично - с формированием новой структуры федеральных органов исполнительной власти в мае-июне 2008 года.

В настоящее время функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях) выполняет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. Ему подчиняются Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Рослесхоз обеспечивает администрирование лесных субвенций и лесных доходов федерального бюджета, а также осуществление тех полномочий в области управления лесами, которые не переданы на уровень субъектов Российской Федерации (включая управление лесами Московской области). Россельхознадзор обеспечивает пожарный надзор в лесах, а также лесной надзор и контроль в лесах Московской области.

Непосредственное управление лесами, предоставление лесов в пользование, а также государственный лесной надзор и контроль осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации (кроме Московской области). Они же полностью обеспечивают управление лесами, расположенными на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации. Однако, вопросы управления лесами, произрастающими не на землях лесного фонда, действующим лесным законодательством практически не урегулированы.

Местный уровень управления лесами обеспечивается лесничествами или лесопарками (по масштабам территории обычно примерно соответствующими старым лесхозам, или административным районам). Хозяйственная деятельность в лесах обеспечивается или арендаторами (в лесах, переданных в аренду), или хозяйствующими структурами, образованными на базе бывших лесхозов и иными, выигравшими конкурсы или аукционы на проведение работ по охране, защите и воспроизводству лесов.

Лесами на землях особо охраняемых природных территорий управляет Министерство природных ресурсов и экологии. Государственный лесной надзор и контроль в этих лесах осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Лесами на землях обороны по-прежнему управляют организации, подведомственные Министерству обороны, но их будущая структурная организация пока не вполне ясна.

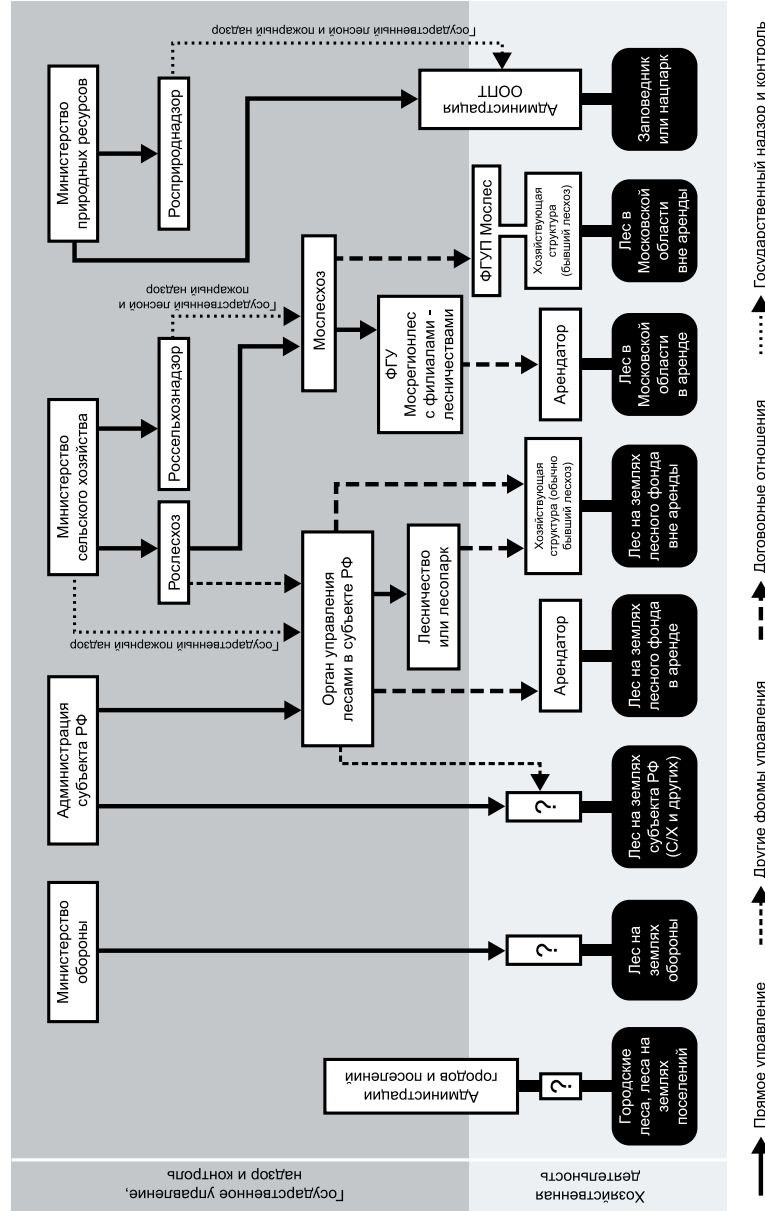
Статус лесов, расположенных на землях поселений, и городских лесов в настоящее время не вполне ясен, но в большинстве случаев управление этими лесами осуществляется администрациями городов и поселений. Статус некоторых

других категорий лесов (лесов на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта и др.) в настоящее время также не вполне определен.

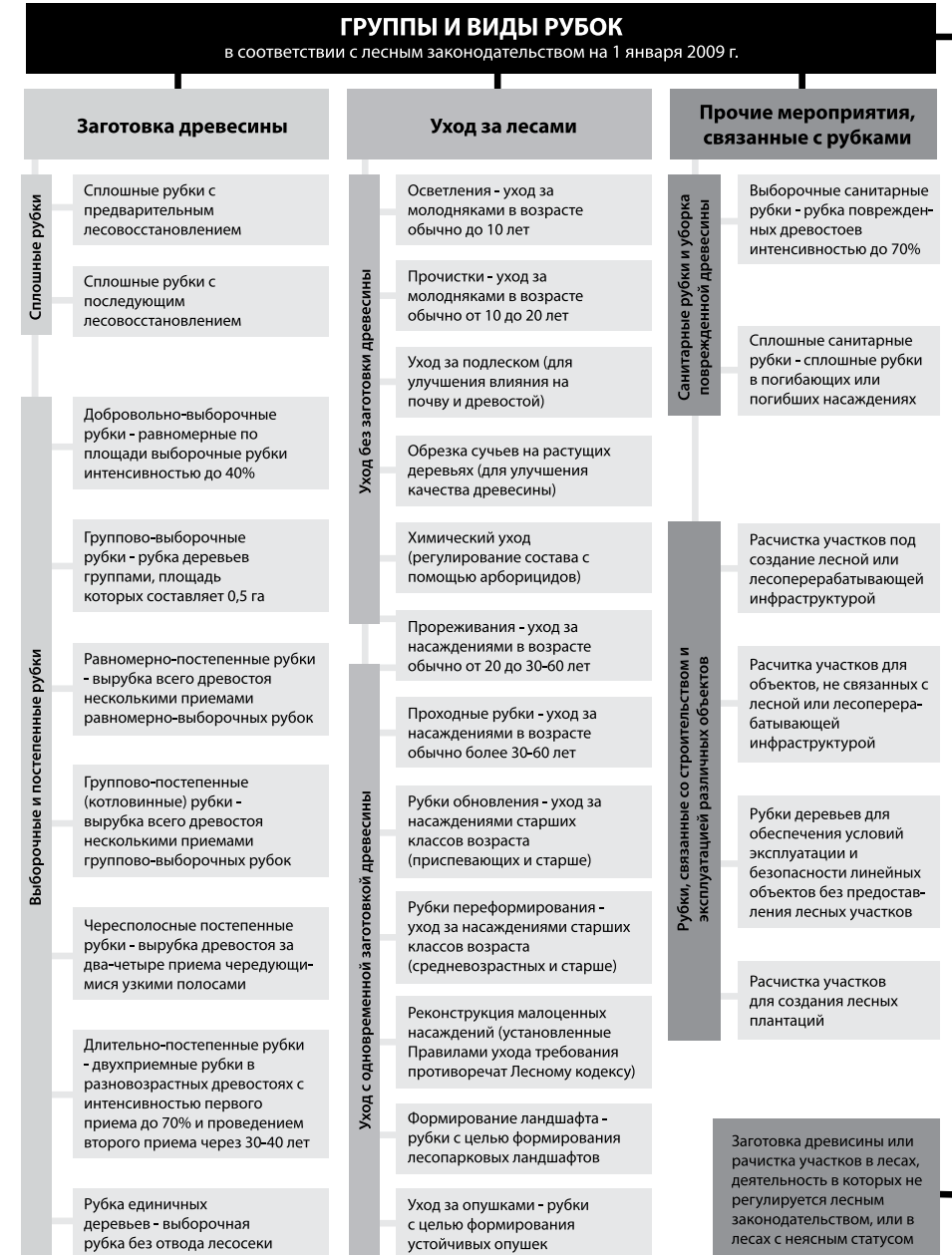
Наиболее вероятно, что данная схема управления лесами является временной, и в ближайшие годы, если не месяцы, в нее будут вноситься значительные изменения.

Упрощенная схема управления лесами Российской Федерации

(в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404, от 11 июня 2008 г. № 445, и от 12 июня 2008 г. № 450) Некоторые категории лесов, имеющие незначительную площадь, в схеме не представлены



Приложение 2. Упрощенная схема групп и видов рубок в соответствии с действующим лесным законодательством по состоянию на 1 января 2009 г.



Гринпис — независимая международная организация, которая действует с целью сохранить природу и мир на планете, изменяя отношение и поведение людей.

Существует только на частные пожертвования граждан, не принимает финансирования от коммерческих, государственных и политических организаций.

GREENPEACE

125040, Москва, Ленинградский пр-т, д.26, корп.1,
Гринпис России
тел. (495) 988 74 60

199604, Санкт-Петербург,
ул. Наличная, 37, корп. 1, пом. 46
тел. (812) 352 10 22

www.greenpeace.ru

Информация о лесах и лесном хозяйстве России,
лента лесных новостей, лесной форум:

www.forestforum.ru