



**Фейя Лесневска, Андрей Лалетин, Анатолий Лебедев
и Кэти Харрис**

Таежный передел

*Лесной кодекс Российской Федерации 2006 года
и процесс его введения в действие*

**Редактор русской версии
А. Лебедев**

Владивосток, 2009 г.

Фейя ЛЕСНЕВСКА, Андрей ЛАЛЕТИН, Анатолий ЛЕБЕДЕВ
и Кэти ХАРРИС



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНО ТАТЬЯНОЙ ТОНКИХ

ТАЕЖНЫЙ ПЕРЕДЕЛ

*Лесной кодекс Российской Федерации 2006 года
и процесс его введения в действие*

Редактор русской версии Анатолий Лебедев.
Компьютерная верстка Артур Романенко.
Фото на 1 обложке предоставлено Татьяной Тонких, г. Тында.
Опубликовано Сетью Спасения Тайги, ОО БРОК и "ФЕРН"
(www.taigaescue.org) при финансовой поддержке фонда
Форда и фонда Grassroots.

Рецензенты и консультанты:

Алексей Ярошенко (Гринпис России),
Михаил Крейндин (Гринпис России),
Ольга Ильина (СПОК, Карелия).

Благодарности за предоставленные материалы: Ирине Богдан
("Экодаль") и Гульвайре Шерматовой (НПО "Львыоравтльян").

За дополнительной информацией обращайтесь:

katy@taigaescue.org, swan1@vladivostok.ru

Издатель: Бюро региональных общественных кампаний,

г. Владивосток, ул. Пологая, 63, тел./факс (4232) 40-80-95

e-mail: swan1@vladivostok.ru.

Наш сайт: <http://eco-broc.org>

Подписано в печать 11.02.2009 г.

Изготовлено в ИП Кулевцов Владимир Петрович,

Владивосток, Тобольская, 25 - 33.

Тираж 500 экз.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	стр. 4
2. Децентрализация управления лесами - мировая тенденция	стр. 8
3. Нормативно-правовая база и новые управленческие структуры	стр. 9
3.1. Федеральное агентство лесного хозяйства	стр. 11
3.2. Лесные службы в субъектах федерации	стр. 11
4. Классификация лесов	стр. 13
Врезка 1 - Новосибирский Академгородок	стр. 14
5. Планирование и регулирование лесопользования	стр. 15
5.1. Государственная инвентаризация лесов	стр. 15
5.2. Лесной план субъекта	стр. 15
5.3. Лесохозяйственный регламент лесничества	стр. 16
5.4. Проект освоения лесов	стр. 16
5.5. Правила заготовки древесины	стр. 16
5.6. Правила ухода за лесом	стр. 17
5.7. Лесная декларация (разрешения на рубку)	стр. 18
Врезка 2 - Группы и виды рубок к 2009 году	стр. 19
6. Основные поводы для беспокойства	стр. 20
6.1. Участие общественности	стр. 20
6.2. Экологические последствия	стр. 22
6.3. Охраняемые территории	стр. 23
6.4. Экологическая экспертиза	стр. 24
6.5. Социальные последствия	стр. 25
Врезка 3 - Недревесные продукты леса в Приморье	стр. 25
Врезка 4 - Аренда участка леса для заготовки НПЛ в Хакасии	стр. 26
6.6. Коренные народы	стр. 27
6.7. Экономические последствия	стр. 27
Врезка 5 - Право на выпас скота	стр. 28
Врезка 6 - Увеличение экспортных пошлин на круглый лес	стр. 30
7. Лесной кодекс и международное право	стр. 31
7.1. Конвенция о биоразнообразии	стр. 32
7.2. Конвенция о торговле видами дикой флоры и фауны	стр. 33
7.3. Конвенция о Всемирном Наследии	стр. 34
7.4. Конвенция об изменении климата	стр. 34
7.5. Торговля и незаконные рубки	стр. 35
8. Выводы и решения	стр. 36
9. Ссылки	стр. 38



ФОТО АРТУРА РОМАНЕНКО

1. ВВЕДЕНИЕ



ФОТО АЛЕКСАНДРА ХИТОВА

Российские леса – природный ресурс мирового значения. На их долю приходится более пятой части оставшегося лесного покрова планеты. Это самый большой лесной массив в отдельно взятой стране и более 60% площади бореальных лесов Земли¹.

По официальным данным учета Государственного лесного фонда около 80% российских лесов – хвойные. Они имеют жизненно важное значение для самой России и для всей планеты. Российская тайга – **хранилище углерода** мирового масштаба, она защищает обширные водосборные бассейны арктических рек, биологическое разнообразие и весьма чувствительна к нарушению ее состояния. Две трети российских лесов считаются пригодными для лесозаготовительной деятельности. Остальные защищены от рубок в силу недоступности или по экологическим соображениям. Это, в основном, леса в зонах вечной мерзлоты в Сибири и на Дальнем Востоке.

Однако это только внешняя сторона: официальная лесная статистика (Государственный учет лесного фонда) не только не отражает степень истощения экономически доступных лесных ресурсов в России, но и создает иллюзию огромных запасов древесины. 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.

В реальности коренное изменение лесного законодательства происходит на фоне 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 особенностям².

В то же время Россия – один из крупнейших мировых производителей и **экспортеров круглого леса**. В 2006 году она экспортировала 51,1 млн. м³, т.е. больше, чем любая другая страна. Ее доля в мировой торговле (в международной торговле, не учитывая внутренней торговли стран) круглым лесом составила 26,7%³. Россия также в большом количестве экспортирует пиломатериалы, фанеру, целлюлозу и бумагу. Но российские леса – бесценный источник и продуктов питания (дичь, фрукты, ягоды, орехи, грибы, папоротник), лекарственных растений, меда, фуража, смол и масел, широко используемых населением для жизнеобеспечения.

После вступления в силу в январе 2007 года нового Лесного кодекса в управлении лесным хозяйством страны начался **переходный период**, сопровождающийся глубокими потрясениями в экономике, социальной сфере, в системе управления лесным хозяйством и промышленностью. Кодекс подтвердил, что весь лесной фонд находится в федеральной собственности, как и прежде⁴, но передал многие функции управления лесным службам субъектов Федерации. Таким образом, возрождена возникшая в начале 1990 х и прерванная после 1993 года тенденция к отходу от централизованной советской системы управления лесами. Однако функции по разработке и утверждению основных нормативно-правовых актов, уточняющих положения Лесного кодекса, остались у федеральных органов власти. Параллельно с лесными службами субъектов сохранено Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), недавно переданное из МПР в Министерство сельского хозяйства, и его подразделения в 7 федеральных округах⁵ Реформу лесной отрасли давно ожидали многие управленцы, частные компании и неправительственные организации. В ходе консультаций обсуждалось несколько разных проектов Кодекса, но многие, включая лесников, остались недовольны окончательным вариантом.

Новый Кодекс стал важным этапом в **развороте лесного хозяйства к рынку** и возможной в перспективе приватизации участков лесфонда. В нем упразднено понятие "лесхоз" как орган, отвечавший за управление участком леса, коммерческими и некоммерческими заго-

товками на нем. Вместо этого введено понятие "лесничество" – организация, не имеющая права на ведение лесохозяйственной деятельности и отвечающая только за управление на своей территории. При этом в большинстве регионов органами государственной власти были учреждены лесохозяйственные организации ("наследники" бывших лесхозов), которые могут предоставлять услуги в области лесного хозяйства. Основные механизмы заготовительной деятельности теперь – аренда и договор купли-продажи, право на которые продается компаниям на аукционах, как и на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов (хотя в последнем случае приоритет лесохозяйственных организаций как правило гарантирован). Следует отметить, что договор аренды лесного фонда для реализации приоритетного инвестиционного проекта заключается на основании решений уполномоченных органов власти (без аукциона). Охрану, защиту и воспроизводство лесов обязаны осуществлять арендаторы лесного фонда. На неарендованной территории лесные службы регионов проводят аукционы на право проведения этих работ. Появились новые правила классификации, планирования лесопользования и инвентаризации лесфонда.

Процесс перехода к новой системе и ее эволюция остаются неясными и хаотичными, причем этот хаос грозит продлиться более десяти лет. До сих пор не приняты некоторые нормативные документы, а те, которые уже подписаны, нуждаются в поправках и уточнениях. Большинство из них разрабатывалась в спешке, что не позволило привлечь к их разработке отраслевых специалистов, и разными организациями, что привело к появлению противоречий в текстах правил. Эта путаница стала причиной произвольного толкования правовых норм и отсутствия уважения к законным механизмам.

Хотя участие общественности декларируется новым Лесным кодексом как основной принцип, в действительности механизмы для этого пока отсутствуют. Практика формирования общественных лесных советов на федеральном уровне и в некоторых субъектах Федерации радует, но в целом возможности общественности ограничены, рекомендации общественных советов необязательны для исполнения, а нормативные акты по-прежнему пишутся за закрытыми дверями. С высокой вероятностью это приведет (и уже привело) к созданию законодательства, которое не будет учитывать местную специфику и потребности граждан. К числу экологических проблем нового законодательства следует отнести отсутствие норм, обеспечивающих устойчивое лесопользование, понижение категорий защитности многих лесов для обеспечения возможности рубки и освоения территорий (хотя сплошные рубки в охраняемых лесах по-прежнему запрещены) и отмену ранее обязательной экологической экспертизы плановых документов использования арендованных лесов.

Несмотря на то, что новый Лесной кодекс гарантирует всем российским гражданам традиционное право на доступ в лес и пользование **недревесными продуктами** для удовлетворения личных по-

требностей, лесные сообщества и неправительственные организации обеспокоены тем, что Кодекс требует заключения договора аренды для получения права на коммерческое использование недревесных продуктов леса. Это может ограничить или затруднить использование гражданами недревесных ресурсов для жизнеобеспечения. Отсутствует механизм разрешения споров между лесозаготовителями и другими лесопользователями на одном участке земли. Хотя кодекс якобы гарантирует коренным малочисленным народам приоритетное право на доступ в лес для традиционного природопользования, четкого механизма реализации этого права пока тоже не существует.

Кодекс предусматривает, что развитие лесного хозяйства будет осуществляться с помощью масштабного **привлечения частных инвестиций**. Хотя эта мера может увеличить доходность лесопользования, она не гарантирует защиту интересов местных сообществ и сохранение лесных экосистем. Административное распределение лесных ресурсов под инвестиционные проекты без сопутствующих социальных программ и инвестиций в местные сообщества приведет к росту безработицы и возникновению конфликтов между местным населением, органами власти и арендаторами. Новая система предполагает создание льготных условий для крупных заготовительных компаний, имеющих достаточно средств для развития инфраструктуры и обеспечения долгосрочного лесопользования. Однако в большинстве случаев это невыгодно среднему и мелкому лесному бизнесу, которые в основном поддерживают местные сообщества. Повышение экспортных пошлин на круглый лес, особенно ценных пород, происходящее параллельно с введением нового лесного Кодекса для стимулирования деревообработки, на Дальнем Востоке уже приводит к закрытию и банкротству ряда мелких и средних компаний

Изменения, связанные с принятием нового Лесного кодекса, могут негативно отразиться на способности России выполнить свои **обязательства по международным соглашениям**, таким как Рамочная конвенция по изменению климата, Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО и Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение. Федеральные программы и усилия по борьбе с незаконными рубками и торговлей выглядят многообещающие, но до сих пор не принесли ощутимого эффекта. Очевидно, что России необходимы более эффективные механизмы управления лесами. Крайне важно обеспечить удовлетворение социальных потребностей лесных сообществ одновременно с ограничением незаконных рубок и улучшением экологической обстановки. А это вряд ли возможно без действенной системы мониторинга и инвентаризации лесов. Необходимо использовать международный опыт устойчивого управления лесами для сохранения массивов малонарушенной тайги и биоразнообразия.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ – МИРОВАЯ ТЕНДЕНЦИЯ



ФОТО ДЖОША НЬЮЭЛЛА

Лесной кодекс 2006 года идет в ногу с мировой тенденцией к децентрализации управления лесами, отмеченной на протяжении последних двух десятилетий, в том числе и в России в начале 1990-х годов. Свыше 80% развивающихся стран и стран с переходной экономикой сегодня проходят ту или иную стадию децентрализации управления лесами⁶. Иерархический административно-управленческий подход, при котором центральные органы власти разрабатывали политику, а их лесохозяйственные управления на местах ее реализовывали, уступает место более демократическим моделям сотрудничества между государством, частным сектором и гражданским обществом⁷.

Децентрализация обеспечивает лучший учет **потребностей местного населения**, равноправный и справедливый доступ к лесным ресурсам, позволяет варьировать лесную политику в разных регионах⁸. Вместе с тем, она не всегда обеспечивает решение поставленных задач. Ресурсы остаются под контролем местных элит, лесные доходы могут направляться властями на развитие городской инфраструктуры, на достижение политических целей. Децентрализация может поставить местные органы власти в условия дефицита средств, если центральные власти не поделятся субвенциями в достаточном объеме – именно так и происходит чаще всего. Это приводит к росту местных налогов на лесопользование и незаконных лесозаготовок. Чтобы децентрализация была успешной, необходима тщательная и профессиональная разработка норм и честное их исполнение⁹. Ключевые факторы успешной децентрализации – быстрая реакция местных властей на изменения, подотчетность гражданскому обществу, логичное распределение обязанностей и ресурсов, действенные механизмы разрешения споров, равноправный доступ к ресурсам, учет культурных традиций и знаний местного населения.

К сожалению, нормативно-правовая база и процесс децентрализации, предусмотренные Лесным кодексом РФ, **не удовлетворяют этим требованиям** на нескольких уровнях. Для эффективного управления необходимо определять правила, распоряжаться деньгами, назначать чиновников и устанавливать правила их работы. Пока только последнее передано регионам. Но и это они должны согласовывать, также как структуру лесопользования и границы лесничеств. Все платежи по-прежнему идут в федеральный бюджет, и только платежи за использование лесов сверх минимальных ставок остаются региону, который имеет ограниченные возможности тратить эти средства. Основная часть лесного бюджета в регионах формируется из субвенций, определяемых также Федерацией. Рассчитываются они по сложной схеме, но не зависят от эффективности лесоуправления – стимулов к этому у субъектов нет. **Участие гражданского общества** в разработке и реализации новой системы носит ограниченный характер, что влечет за собой низкий уровень подотчетности и прозрачности. Это закладывает основу для будущих проблем в управлении лесным хозяйством, увеличивает возможность коррупции, стимулирует незаконное лесопользование и произвол бюрократии.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И НОВЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ



ФОТО ДЖОШНЬЮНГЛА

В новом кодексе прописана необходимость принятия 42 норм федерального права. На деле для толкования положений кодекса принято более 70 дополнительных постановлений Правительства РФ, Положений, инструкций и приказов МПР и Министерства сельского хозяйства. Для реализации положений кодекса требуется принятие **дополнитель-**

ных законов и норм в субъектах Федерации, регулирующих использование лесных ресурсов гражданами для личных нужд. Основное беспокойство у общественности России вызвал процесс перехода от старой системы лесопользования к новой¹⁰. Первоначально предусмотренный период для разработки всех нормативов, предусмотренных Лесным кодексом, с 1 января по 31 июля 2007 года был нереалистичным. Закон, регламентирующий дальнейшие изменения, вступил в силу еще до истечения этого периода¹¹. На самом деле для полного введения в действие новой системы потребуются не меньше десяти лет. Предполагалось, что формирование новых органов управления лесами и документов будет завершено к началу 2008 года. Но и летом продолжали выдаваться "разрешения на рубку" старого образца, а леса до декабря 2008 года продолжали эксплуатироваться без новых планов, проектов и регламентов. А к 2011 году должен быть создан орган, отвечающий за землеустройство и государственный кадастр лесных земель. Полноценная государственная инвентаризация лесов будет завершена только к 2020 году.

Лесные участки в составе **земель лесного фонда** находятся в федеральной собственности. Кодекс не предусматривает передачи земель в частную собственность. Однако, значительное количество лесов расположено в России на землях других категорий, и их приватизация не составляет проблемы. Наконец, Кодекс допускает весьма упрощенную по сравнению с прежним законодательством схему перевода лесных земель в другие категории, что фактически обесценивает формальный запрет частной собственности на леса.

Муниципальные леса, не относящиеся к федеральному лесному фонду, находятся в распоряжении муниципальных властей. Классификация этой категории лесов непонятна, поскольку они не подпадают под юрисдикцию лесничеств. Предполагается, что они будут управляться муниципальными органами власти как лесопарки с использованием средств муниципальных бюджетов, однако данный вопрос до сих пор не проработан.

В новом Кодексе радикально пересмотрен состав **структур, управляющих лесным хозяйством**. Их реформа была начата как часть реорганизации органов государственной власти в рамках административной реформы задолго до принятия Кодекса. В 2000 году Президент Путин ликвидировал Федеральную службу лесного хозяйства (Рослесхоз) и передал его функции Министерству природных ресурсов (МПР). В 2004 г. в ведении МПР было восстановлено Федеральное агентство лесного хозяйства как самостоятельная структура. После 2004 года реформа продолжалась, взаимодействие между структурами управления и контроля стало затруднено в связи с постоянным пересмотром функций. В мае 2008 года Федеральное агентство лесного хозяйства передано из МПР в Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз).

В Лесном кодексе сделана попытка **отделить коммерческую деятельность от функций управления** лесами. До 2007 года в 3500 лесхозах России действовали подразделения по заготовке и переработке древесины. После принятия нового Лесного кодекса органами государственной власти были учреждены лесохозяйственные организации ("наследники" бывших лесхозов), которые могут предоставлять услуги в области лес-

ного хозяйства. Также были созданы подобные частные независимые организации. Вновь образованные лесничества лишены права на ведение рубок и переработку леса. В лесном комплексе страны действует свыше 33 000 компаний и предприятий четырех типов – лесозаготовительные, лесопильные, деревообрабатывающие предприятия и целлюлозно-бумажные комбинаты. Около 95% из них – частные российские. Некоторые предприятия остаются в государственной собственности, растет число совместных предприятий.

3.1. ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА (РОС-ЛЕСХОЗ)¹²

Основными обязанностями Рослесхоза являются разработка основных нормативов в области управления лесами, инвентаризация лесного фонда, согласование лесных планов и мониторинг их исполнения по всем параметрам, отнесение лесов к защитным, эксплуатационным и резервным, выделение особо защитных участков. Параллельно с региональными лесными службами по всей стране действуют подразделения Рослесхоза в федеральных округах, напрямую подчиняющиеся Москве. На сегодня функции утверждения нормативов в области управления лесами переданы Минсельхозу¹³, а функции пожарного надзора – Россельхознадзору.

Функция мониторинга и контроля деятельности лесных служб важна для обеспечения согласованности действий в регионах. Сейчас, однако, функция Рослесхоза сводится к возложению вины за все административные и нормативные нестыковки на региональные органы власти, хотя это отчасти вызвано несовершенством законодательной базы. Такой подход не способствует конструктивному сотрудничеству центра и регионов. Вкладываются средства в новую **систему дистанционной оценки состояния лесов** и выявления лесонарушений с помощью спутниковой цифровой съемки. Эта система уже опробована в нескольких регионах как альтернатива наземному контролю, но эффективность ее остается спорной. К тому же, потребуются не один год и серьезные инвестиции, чтобы сделать ее регулярной и повсеместной. Одновременно заместитель главы Рослесхоза М.Д. Гиряев объявил о решении проверять законность происхождения леса путем создания дорожных контрольных постов с устройствами электронного сканирования, которые будут выдавать документы на перевозимый лес без осмотра мест рубок. Однако, "Российская газета"¹⁴ и Гринпис России справедливо утверждают, что это равносильно легализации незаконных рубок. Подобная система уже вводилась в Приморье в конце 90-х годов, но была куда более разумной, пока ее не отменила прокуратура, защищая права теневых заготовителей. Ее основой был транспортный сертификат, оформляемый на основе лесорубочного билета и регистрирующий все стадии перепродажи круглого леса.

3.2. ЛЕСНЫЕ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

Перед администрацией каждого субъекта Российской Федерации была поставлена задача сформировать местную структуру управле-

ния лесным хозяйством, которая будет отвечать за организацию использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства, тушения лесных пожаров. В разных регионах для этой работы создано множество разных структур. Формирование новых ведомств, отвечающих за управление лесами, в целом завершилось к началу 2009 года – на год позже изначально намеченного срока. К этому же времени в целом завершено переформирование договоров аренды и начата подготовка проектов освоения лесов. Ниже описаны формы региональных подразделений системы и их функции, выявленные по результатам опроса представителей лесных служб и НПО¹⁵.

(а) Лесохозяйственный отдел обеспечивает собственно управление лесами, включая разработку и исполнение лесных планов субъекта, лесохозяйственных регламентов лесничеств, организацию аукционов на право аренды и купли-продажи участков лесфонда, рассмотрение и утверждение проектов и лесозаготовительных деклараций. Данный отдел имеет центрально-региональную структуру и также отвечает за работу лесничеств. По сути, это наследники управленческой функции прежних лесхозов.

(б) Отдел лесного контроля отвечает за патрулирование лесных массивов и мониторинг состояния лесов. В некоторых субъектах федерации эта функция централизована, в то время как в других каждым участком леса занимается отдельный сотрудник. Эта функция пришла на смену инспекторской работе, ранее проводимой лесхозами на уровне районов. В течение 2008 года эти группы находились в процессе формирования и во многих регионах не действовали из-за отсутствия штатной численности и финансирования. Сокращение общей численности этих структур уже привело к росту незаконной деятельности в лесах.

(в) Региональные государственные лесохозяйственные учреждения (например, ОГУ "Томские леса", лесохозяйственное объединение Приморского края, государственное унитарное предприятие в Краснодарском крае) образуются как независимые юридические лица в форме коммерческой компании с государственным участием. В большинстве субъектов федерации они созданы с целью трудоустройства людей и использования имущества упраздненных лесхозов для проведения лесохозяйственных мероприятий и рубок ухода. Эти организации или компании будут действовать как независимые лесозаготовители, участвуя в аукционах на право аренды участков и на заключение договоров купли-продажи лесфонда, при этом сохраняя тесные связи с местными властями. Предстоит оценить, как такая структура будет выстраивать отношения с государством и другими компаниями. Вызывает сомнения способность местных властей организовать честные и прозрачные аукционы по распределению лесных участков и прав на лесозаготовку, когда одна из компаний-претендентов сохраняет тесные связи с административными органами. Возможно, во избежание конфликта интересов было бы лучше ограничить роль этого учреждения "некоммерческими" контрактами на работы по уходу за лесами.

4. КЛАССИФИКАЦИЯ ЛЕСОВ



ФОТО АРТУРА РОМАНЕНКО

Новый Лесной кодекс отменил прежнюю систему классификации лесов, ввел новые лесорастительные зоны и категории, соответствующие международным принципам: защитные, эксплуатационные и резервные леса, последние не подлежат эксплуатации в течение следующих 20 лет. В течение переходного периода статус некоторых лесов, прежде всего находившихся на землях сельскохозяйственного назначения и лесов бывшей первой группы, остается непонятным. Многие нормы Кодекса, связанные с арендой и собственностью, не привязаны к землям **бывших сельских лесов**. В аренду на законных основаниях их передать сейчас нельзя, они остаются беззащитны, пока не переведены в другой статус.

К **защитным лесам** отнесены водоохранные зоны, установленные новым Водным кодексом, леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях (в т.ч. и на региональных) и бывшие леса 1 группы. Согласно новому Лесному кодексу защитные леса делятся на 4 категории защитности, включающие 14 подкатегорий.

Выделение особо защитных участков (ОЗУ) в лесах любых категорий оставлено в компетенции Федерации, хотя административный регламент на эту тему к концу 2008 года оставался в стадии разработки. Вторая группа по новой классификации – это эксплуатационные леса, куда частично входят леса бывшей 2 и 3 группы. Наконец отдельно выделены **резервные леса**, ранее входившие в состав лесов 3 группы. Резервные леса не планируется использовать для заготовки древесины в ближайшие 20 лет. Однако там возможна любая другая деятельность.

Водоохранные зоны, выделяемые в соответствии с новым Водным кодексом, по предварительной оценке увеличат общую пло-

щадь защитных лесов на 3-5 %. Водоохранные зоны устанавливаются в зависимости от характеристик конкретного водоема. Второй источник прирастания площади защитных лесов – это леса, расположенные на региональных ООПТ (ранее к лесам 1 группы относились только леса, расположенные на ООПТ федерального значения). Но эта норма пока до конца не работает. В итоге площадь защитных лесов должна увеличиться и составит около четверти всех лесов России (леса 1 группы занимали 22 % земель лесного фонда). Если объединить их с резервными (24 % земель лесного фонда), то получается около половины всех лесов России имеет ограниченный режим пользования. В том числе благодаря усилиям Общественного Совета при Рослесхозе, в Лесной кодекс были внесены поправки, восстанавливающие забытые категории защитных лесов: **запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов, и нерестоохранные полосы.**

Всего Лесным, Водным кодексом, лесоустроительной инструкцией, Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" предложено 8 разных категорий водоохранных лесов, с режимами которых простому пользователю разобраться практически невозможно. Трудно даже понять – где и что выяснять про конкретный режим по конкретной реке. Еще одна нестыковка – в защитных лесах есть прямой запрет на сплошные рубки. Но есть и исключение – можно вести сплошные санитарные рубки, если насаждения утрачивают свои средообразующие функции. Остается вопрос – как доказать факт утраты этих функций. Только в водоохранных зонах запрет указан конкретно. А в остальных категориях этот запрет легко обходится.

Врезка 1

НОВОСИБИРСКИЙ АКАДЕМГОРОДОК – НЕОПРЕДЕЛЕННЫЙ СТАТУС ЦЕННЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЛЕСОВ

Леса Академгородка, научного поселка в окрестностях Новосибирска, относятся к муниципальным и находятся в собственности местных органов власти Новосибирска, не являясь частью Федерального лесного фонда. В связи с этим они не подпадают под юрисдикцию какого-либо лесничества. Леса Академгородка уникальны тем, что являются чрезвычайно богатой с точки зрения биоразнообразия естественной средой обитания. Во времена Советского Союза эти леса тщательно изучались и хорошо охранялись местным научным сообществом.

Сейчас местное сообщество пытается добиться присвоения им статуса охраняемой территории и культурного наследия, защитить от посягательств на застройку.

ИСТОЧНИК: Сетевая встреча НПО "Леса Западной Сибири: проблемы и перспективы". Новосибирск, январь 2008 г.

5. ПЛАНИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ



РИСУНОК С САЙТА FISHKINET

5.1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ ЛЕСОВ

В новом Лесном кодексе введена концепция государственной инвентаризации лесов. Это приближает российскую систему к стандартам, принятым в других странах, однако результаты работы этой системы будут внедряться в практику очень долго. До этого времени отсутствие преемственности между старой системой учета (таксации) и системой инвентаризации, вероятно, будет вызывать путаницу среди специалистов, занимающихся планированием лесопользования. По состоянию на 2008 г. среди НПО и сотрудников местных лесных служб все еще отсутствует полное понимание того, что именно должна предусматривать государственная инвентаризация лесов. Кодекс разделяет понятия "лесоустройство" и "инвентаризация", что было бы разумно, если бы не разрушение существующего лесосустройства, превращенного в систему разрозненных мероприятий.

5.2. ЛЕСНОЙ ПЛАН

К 2009 году в каждом субъекте федерации должен быть разработан **лесной план**, охватывающий лесничества и лесопарки (в т.ч. включая леса на землях ООПТ и землях обороны). План определяет зонирование для лесопользования и охраны лесов и утверждается руководителем региона. К концу 2008 года большинство региональных планов было опубликовано в Интернете, представлено на рассмотрение Рослесхоза и утверждено. Следуя предложенному Рослесхозом обширному формату Плана, многие разработчики подготовили гигантские документы, по сути представляющие собой развернутую, но во многом ничем не подкрепленную программу экономического развития региона с акцентом на ос-

воение лесного фонда. У экспертов вызывает немалые сомнения возможность использовать такой документ в практике лесоуправления, а также возможность строго следовать его установкам как нормам регионального закона. У общественности практически не было времени и возможности проанализировать многочисленные нестыковки между разделами Планов и внести замечания, тем более, что механизм учета замечаний так и остался неясен.

5.3. ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ РЕГЛАМЕНТ

Является наиболее близким аналогом ранее действовавших документов лесоустройства для каждого лесхоза: в каждом лесничестве он определяет допустимые пределы лесопользования, расчетную лесосеку и иные ограничения, связанные с лесопользованием сроком на 10 лет. Но при этом в регламентах не содержится повидельной характеристики лесов и не установлены конкретные планы лесопользования. Средства на подготовку регламентов выделялись из федерального бюджета в виде субвенций, но как всегда были недостаточны, как и время, отведенное на разработку. В результате многие специалисты ожидают, что жесткая регламентация лесопользования, заложенная в этих базовых документах лесничеств и не согласованная с одновременно подготовленным Лесным планом, окажется трудновыполнима, потребует уточнений и корректировок, поскольку базовая информация о состоянии лесфонда по многим лесничествам сильно устарела. Становясь основой нового регламента, такие неточности могут стать причиной многих конфликтов. Впрочем, в конце 2008 года появилась надежда на то, что эти нестыковки будут скорректированы в связи с передачей лесов и полномочий по утверждению части нормативно-правовых документов в ведение Минсельхоза. Однако прошло уже более полугода, но пока никаких правок внесено не было.

5.4. ПРОЕКТ ОСВОЕНИЯ ЛЕСОВ

Это плановый документ по использованию лесов, находящихся в аренде. Арендаторы были обязаны за свой счет разработать такие документы до конца 2008 года на основе Лесных планов региона и лесохозяйственных регламентов соответствующих лесничеств сроком на десять лет. С 1 января 2009 г. арендаторы могут вести лесозаготовительную деятельность только при наличии переоформленного договора аренды и утвержденного проекта освоения лесов. Проекты рассматривались и утверждались лесными службами субъекта федерации одновременно с регламентами, которым каждый проект должен строго соответствовать, причем зачастую разработчиками выступали разные структуры и специалисты, имеющие разные подходы и разное понимание ключевых принципов лесопользования. Эта поспешность и несогласованность также грозит множеством конфликтов в будущем.

5.5. ПРАВИЛА ЗАГОТОВКИ ДРЕВЕСИНЫ

Содержат ряд полезных нововведений, в основном касающихся сохранения биологического разнообразия и природных ценностей леса

(разрешение на оставление участков с ценными природными объектами, запрет на любую рубку в лесах с долей кедра более 30), а также уточнений, касающихся технологии рубок (уход только в виде выборочных рубок, обязательность укрепления волоков порубочными остатками на влажных почвах, запрет на сжигание порубочных остатков сплошным палом и на использование русел в качестве трасс волоков и лесных дорог). Тем не менее, Правила не лишены ряда недостатков. Запрещается оставлять нетронутыми деревья, предназначенные в рубку, даже если их сохранение важно для регулирования уровня грунтовых вод, возобновления пород. Необоснован категорический запрет на оставление высоких пней. Правила требуют маркировки всех подлежащих выборочной рубке деревьев, что делает невозможным их отбор обученными работниками, увеличивает стоимость рубок. Требование составлять ведомость перечета деревьев, назначенных в рубку, не имеет смысла – затраты будут непомерны и контроль невозможен.

Правила содержат и явные противоречия, что неизбежно заставит пользователей игнорировать сомнительные требования. В соответствии с Правилами заготовки древесины, рубка, хранение и вывозка древесины должна быть завершена не позднее ноября, а в декабре каждого года арендаторы не будут иметь для этих работ законных оснований. Предусматривается возможность хаотической приисковой рубки, произвольного увеличения площади лесосек в 1,5 раза для "рационального использования, восстановления и поддержания естественной структуры лесных насаждений, теряющих свои полезные функции". При этом допускается произвольное толкование этих понятий, что создает возможность произвола. В Правилах нет ограничений на рубку на крутых склонах – только на трелевку. Правила не устанавливают ограничений на рубку единичных деревьев, а в некоторых регионах без объяснения отменена возможность постепенных рубок.

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 непродуманности, малопригодны к использованию. Из-за этого многие их важнейшие положения, скорее всего, пополнят копилку необязательных к исполнению норм лесного законодательства.

5.6. ПРАВИЛА УХОДА ЗА ЛЕСАМИ

Проведение ухода за лесами вне арендных участков, как ни парадоксально, может рассматриваться как нарушение требований Лесного кодекса и Правил ухода за лесами. Если их требования будут соблюдаться буквально, проводить уход за лесами вне аренды будет невозможно, а без ухода нельзя организовать эффективное лесное хозяйство. Если же органы лесного хозяйства будут руководствоваться здравым смыслом, рано или поздно они будут обвинены в нецелевом расходовании бюджетных субвенций.

Правила ухода за лесами сохраняют виды рубок ухода, введенные ранее с целью обойти запрет на заготовку древесины в защитных лесах и обеспечить источник финансирования от таких рубок лесхозам. Пра-

вила ухода за лесами предусматривают такие виды рубок, как рубки обновления, переформирования и реконструкции, по своим параметрам представляющие собой типичные коммерческие рубки в насаждениях старших классов возраста, но при этом классифицируемые как рубки ухода. Реконструкция малоценных лесных насаждений фактически также представляет собой коммерческую рубку в лесах, объявленных "малоценными", и легализует проведение сплошных рубок в любых лесах, в том числе там, где сплошные рубки запрещены. Для защитных лесов устанавливается лишь одно ограничение на сплошные рубки реконструкции - они не должны превышать по площади 5 гектаров. Эта норма Правил ухода за лесами противоречит требованиям Лесного кодекса (ст. 17), что является еще одним показательным примером некачественной проработки нового лесного законодательства. Вероятно, эта система рубок ухода имеет целью обойти требования Кодекса о платности лесопользования за счет "взаимозачетов" при одновременной продаже древесины. Потенциальный ежегодный ущерб бюджету за счет таких трюков можно оценить не менее чем в 3,5-4 млрд. рублей. Это не считая ущерба, наносимого самому лесу и лесной отрасли.

5.7. ЛЕСНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

Является годовым разрешением, точнее **заявлением о рубке**, поскольку по сути сама разрешительная система ушла в прошлое. Достаточным основанием для лесозаготовки теперь является сам договор аренды или купли-продажи, а декларация призвана заменить действовавшую до 2009 года систему лесобилетов. В отличие от них декларация не содержит достаточных сведений об источнике происхождения древесины, что делает практически невозможным контроль законности лесозаготовок. Порядок заполнения и подачи, сама форма декларации представляют собой неудачное сочетание отдельных положений из опыта скандинавских стран и Канады, дополненное ошибками разработчиков.

При заполнении лесной декларации требуется указать все мероприятия на декларируемый год с точностью до лесосеки, делянки или выдела. Внести изменения в декларацию можно только при изменении проекта освоения лесов. Столь жесткое и долговременное планирование на практике невозможно и нецелесообразно. Не допускается планировать хозяйственные мероприятия, переходящие на следующий год. Это также создает множество проблем, особенно в таежной зоне, где основные объемы заготовки древесины приходится на зимний период. Декларация может содержать информацию о расположении лесосек только с точностью до квартала. Это делает невозможным сравнение параметров лесосек, указанных в декларации, с реальными, осложняет контроль.

На уровне местных сообществ для удовлетворения муниципальных и личных потребностей могут заключаться **договоры купли-продажи леса с лесничеством - то, что прежде называлось краткосрочным лесопользованием**. Эта норма создает серьезное препятствие для мелких лесопользователей. У них может не быть необходимых знаний и возможностей для оформления документов. Конторы лесни-

УПРОЩЕННАЯ СХЕМА ГРУПП И ВИДОВ РУБОК В СООТВЕТСТВИИ С ДЕЙСТВУЮЩИМ ЛЕСНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ПО СОСТОЯНИЮ НА 1 ЯНВАРЯ 2009 Г. (А. ЯРОШЕНКО)¹⁶.

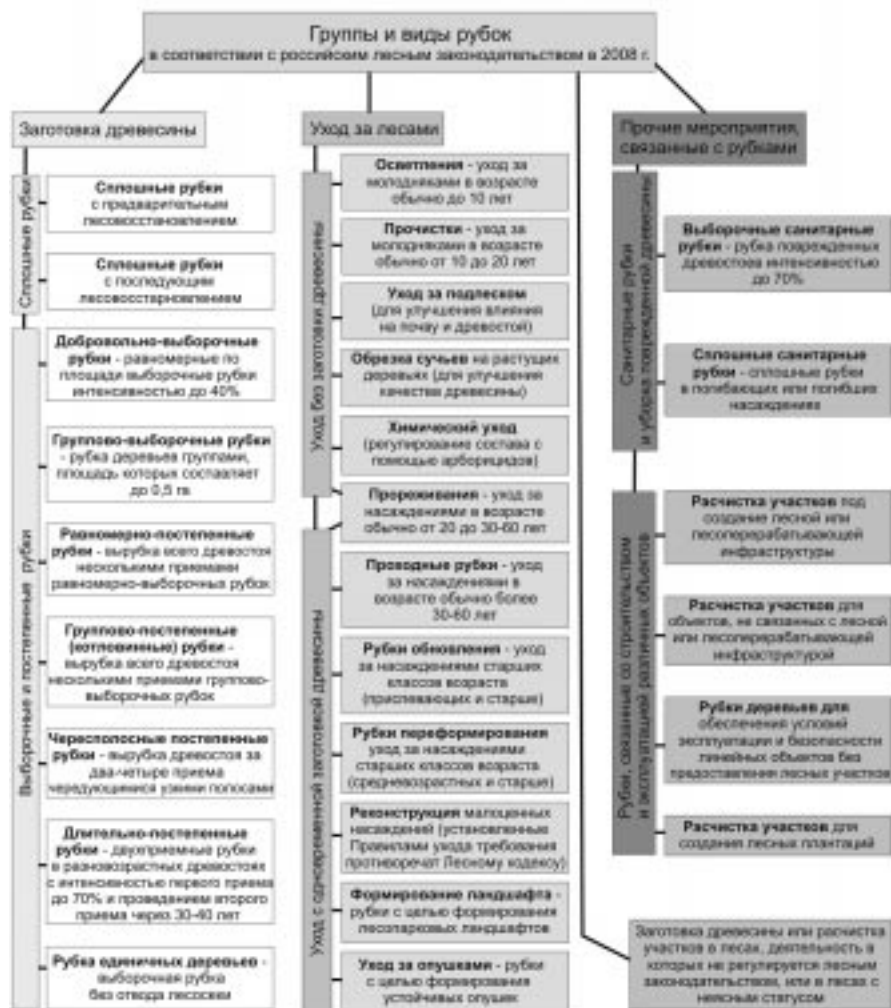


ФОТО ДЖОША НЬОЭЛЛА



Лесная декларация не содержит достаточных сведений об источнике происхождения древесины, что делает практически невозможным контроль законности лесозаготовок

чества расположены в районных центрах, которые зачастую находятся на большом удалении от поселков и не связаны с ними регулярным транспортом. А для Дальнего Востока, где весь малый лесной бизнес и лесные поселки выжили только благодаря недорогим и доступным японским подержанным автомашинам, после значительного предновогоднего повышения тарифов на этот вид импорта, все связи с внешним миром вообще в скором времени окажутся прерваны - имеющийся изношенный таежный автопарк долго не протянет, и заменять его в условиях кризиса будет нечем. Это создает проблемы для жителей при заключении договора купли-продажи. Местным властям придется приложить немало усилий, скорей всего безнадежных, и средств, чтобы способствовать преодолению этих препятствий, не допустить захвата всех лесов местными элитами и упростить процедуру заключения договоров.

Чтобы избежать большинства проблем, связанных с лесной декларацией, рекомендуется разделить ее на две составные части: собственно декларацию и приложения к ней, содержащие параметры конкретных мероприятий, картографические материалы - абрисы лесосек и схемы их расположения, по одному мероприятию на каждое приложение. Приложения должны подаваться по мере необходимости, но не позднее, чем за месяц до начала выполнения указанных в них хозяйственных мероприятий

6. ОСНОВНЫЕ ПОВОДЫ ДЛЯ БЕСПОКОЙСТВА



ФОТО ДЖОША НЬЮЭЛЛА

6.1. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Информация, содержащаяся в документах и их проектах, может использоваться только в служебных целях в соответствии с полномочиями должностных лиц, работающих или знакомящихся с ука-

занной информацией, если законодательством Российской Федерации не установлено иное.

Приказ № 370 Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза) от 15.08.2007 г.

"Новые Лесной и Водный кодексы являют собой примеры некачественного законодательства, поэтому важно не допускать вмешательства лоббистов в формирование российского законодательства".

Первый вице-премьер Правительства России Дмитрий МЕДВЕДЕВ, конференция Верховного суда, Москва, 27.04.2007 г.

Поскольку переходный период от старой к новой системе лесоправления стал временем невиданного по интенсивности и поспешности законодательства, очевидно, что при этом было важно максимально использовать консультации с местным населением, НПО и другими заинтересованными сторонами. Только так можно было учесть местные особенности и потребности, избежать потенциальных конфликтов. Участие граждан и общественных объединений в принятии решений – один из основных принципов, предусмотренных статьей 1 (п.7) Лесного кодекса. Это положение соответствует также 32-й статье Конституции и Экологической доктрине России¹⁷. Но механизмы такого участия неясны и противоречивы. Не существует никаких гарантий, что ежегодные отчеты о лесопользовании, данные о цепочке поставок и таможенном контроле станут прозрачны и доступны общественности.

В то же время, есть и положительные примеры участия общественности в разработке и осуществлении лесной политики. **Общественный Экологический Совет при Федеральном агентстве лесного хозяйства** – это форум федерального уровня, на котором НПО и другие заинтересованные стороны обсуждают проблемы управления лесами с лицами, принимающими решения в органах законодательной и исполнительной власти¹⁸. Первоначально НПО критиковали этот форум за отсутствие реального влияния. Однако со временем он начал играть более важную роль. Известны примеры, когда обсуждение по инициативе НПО на Совете конкретных проблем приводило к принятию соответствующих законодательных решений. Работа этого форума застопорилась в середине 2008 года после смены руководства Рослесхоза. После его передачи в Минсельхоз состоялось два заседания, но их влияние на процесс нормотворчества и текущую лесную политику стало практически нулевым.

В некоторых регионах (например, в Карелии, Псковской области) сформированы **общественные лесные советы** на уровне субъекта федерации. Однако этот опыт не всегда оказывается успешным. По данным карельской региональной НПО "СПОК", в 2007 этот Совет в Карелии был не более чем пропагандистским трюком. Активистов "СПОК" пригласили участвовать в ряде заседаний, на которых они были единственными представителями неправительственного сектора. Ни одно из их предложений не получило развития. Однако, в любом случае, такие Советы дают площадку для обсуждения, где мне-

ние общественных организаций может быть, как минимум, озвучено, а во многих случаях это уже не мало. Планы привлечения общественности реализуются по России неравномерно, во многих регионах таких советов до сих пор нет. Руководитель комиссии по экологии и природопользованию Общественной палаты России Владимир Захаров отметил, выступая в июне 2008 года во Владивостоке, что отсутствие региональных общественных советов на Дальнем Востоке препятствует привлечению общественности к распоряжению природными ресурсами в регионе, где вся экономика от них зависит. Следует подталкивать власти к созданию общественных советов в первую очередь в сфере лесопользования.

Отсутствие общественного обсуждения при принятии законов: в соответствии с Приказом № 370 Федерального агентства лесного хозяйства от 15.08.2007 г.¹⁹, законопроекты, связанные с управлением лесами, не подлежат свободному распространению среди специалистов по лесному хозяйству (кроме тех, кто принимает участие в их разработке), а также среди общественности. Это означает, что подзаконные федеральные акты пишутся за закрытыми дверями. Любые комментарии и предложения от НПО, ученых и специалистов принимаются только после того, как закон, написанный порой чиновниками, весьма далекими от лесного хозяйства, но облеченных полномочиями, уже принят.

По закону подготовка **Лесного плана** предусматривала 30-дневный период обсуждения с заинтересованными сторонами²⁰. Однако с учетом объема документов, в связи с запоздалым их выставлением в Интернете и необходимостью утвердить в Рослесхозе до 2009 года, в большинстве регионов этого времени на изучение Планов не было.

В некоторых регионах существуют постоянные **партнерские отношения и информационный обмен** между органами власти и НПО. Примером такого результативного партнерства является Томский "Международный институт экологической безопасности". На средства международных фондов эта НПО выполнила несколько проектов по содействию охране ценных лесов и устойчивому управлению лесами²¹. В январе 2008 года представитель администрации Томской области²² на встрече НПО в Новосибирске показал, что область опередила другие регионы Сибири в принятии местных законов и формировании структур управления лесным хозяйством во многом благодаря поддержке НПО. Но, несмотря на эти положительные примеры, в целом в России участие общественности в управлении лесами остается недостаточным.

6.2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Понятие **устойчивого лесопользования** хотя и встречается в статье 1 (п.1) Лесного кодекса в числе основных принципов, не упоминается более нигде. Это оставляет у читателя впечатление, что значение данной идеи невелико и авторами не понято. Нет механизмов, которые способствовали бы распространению лесоводческих систем, необходимых для устойчивого лесопользования. Как следствие, нынешняя модель эксплуатации лесов, предполагающая преимущественно сплошные рубки и

освоение ранее нетронутых участков леса, скорее всего сохранится. Подходы к лесозаготовительной деятельности, управлению лесным хозяйством и лесовозобновлению, регулируемые законодательством, во многих случаях противоречат принципам устойчивого лесопользования. Поэтому есть опасения, что эти принципы будут попросту игнорироваться лесниками²³.

В связи с отсутствием актуальных данных о состоянии лесов до завершения их государственной **инвентаризации**, есть опасение, что заложенные в расчетную лесосеку цифры не обеспечат экологической устойчивости лесопользования. Тревогу вызывает и очевидная нехватка средств в бюджетах для проведения лесного планирования и инвентаризации на удовлетворительном уровне.

Аренда лесных участков налагает на арендатора ответственность за подготовку и реализацию **проекта освоения лесов**. В этой связи НПО выражали обеспокоенность в связи с отсутствием механизма, который позволил бы избежать защиты корпоративных и частных интересов в проектах в ущерб лесам. Это особенно важно в тех случаях, когда неправильное управление лесами ведет к негативным последствиям, или когда от результатов оценки ресурсов зависит сумма арендной платы. Кроме того, возникают вопросы, связанные с доступом к информации, собранной арендатором. Стоимость, и сама возможность оценки ресурсов тоже представляет проблему для арендаторов с низкими доходами. Это может стать дополнительным фактором, отталкивающим от участия в легальном лесопользовании.

В целях сокращения масштаба **незаконных рубок** планировалось осуществлять контроль лесозаготовительной деятельности путем создания постов с электронными сканерами в каждом лесничестве и **централизованной базы данных** по всем лесопользователям, декларациям и заготовленным объемам. Однако до конца 2008 года эту систему отслеживания пути древесины от заготовительного участка до места продажи создать так и не удалось, и неизвестно, когда удастся. Отказ от прежней системы лесного патрулирования силами лесхозов и на их средства, при всех упреках в ее коррумпированности и зависимости от лесных доходов, успеха не принес. Создание вместо нее подразделений лесной инспекции в субъектах Федерации и надзорных органов в системе Россельхознадзора при их низкой численности и финансировании сокращает возможность контроля и приводит к новому росту незаконных рубок, особенно в условиях становления этих структур, нарастающего кризиса и сокращения производства.

6.3. ОХРАНЯЕМЫЕ ТЕРРИТОРИИ

Безусловно положительным моментом является то, что новый Лесной кодекс обеспечил статус защитных для 19 % лесных земель России. Однако, хотя на этих территориях запрещены сплошные рубки, остальные виды лесопользования, включая строительство, почти ничем не ограничены. Для многих лесов, ранее строго охраняемых, **уровень защиты снизился**²⁴. Например, часть водоохраных зон, где ранее были запрещены любые коммерческие рубки, теперь относится к защит-

ным лесам, в которых возможна любая деятельность и рубки кроме сплошных. Строительство разрешено на землях, сдаваемых в аренду для нескольких категорий лесопользования, в том числе в защитных лесах. При этом отсутствует четкое определение того, какие виды строительства разрешены, что оставляет возможность для неконтролируемой застройки.

Предлагаемые новые охраняемые территории, охватывающие несколько субъектов Российской Федерации, теперь могут быть просто не созданы, поскольку для этого необходимо сотрудничество нескольких субъектов федерации, которые могут иметь различные взгляды на вопросы лесопользования. Федеральные охраняемые территории в конце 2008 г. были переданы от Росприроднадзора непосредственно в ведение МПР. Но до сих пор во многих регионах нет эффективной системы управления и охраны **региональными природными парками, заказниками и памятниками природы**. От субъектов федерации больше не требуется представлять планы санитарных рубок в природоохранные ведомства, никто не обязан и проверять соответствие этих рубок закону. Нечеткие формулировки в законодательстве дают возможность при препятствовать созданию новых охраняемых территорий регионально-го значения на землях государственного лесного фонда.

6.4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА.

Из нового Лесного кодекса исчезли все упоминания экологической экспертизы. Закон "О введении в действие Лесного кодекса" внес поправки в закон "Об экологической экспертизе". В соответствии с ними, как показывает анализ, ни для одного документа по планированию лесопользования экологическая экспертиза не требуется, хотя предусмотрена государственная экспертиза проектов освоения лесов силами специально созданных региональных комиссий. Характерно, что изменение требований лесного законодательства происходило параллельно с изменением проектного законодательства, которое недавно отменило необходимость проведения экологической экспертизы для многих проектов строительства²⁵.

Экологическая экспертиза – важный инструмент, много лет обеспечивавший общественный контроль при принятии решений о строительстве новых объектов. Граждане и НПО могли также проводить общественную экологическую экспертизу, результаты которой должны были учитываться в заключении комиссии государственной экологической экспертизы. Этот подход широко использовался неправительственными организациями для придания большей объективности государственной экспертизе. Но если последняя перестала быть обязательной, то и общественная теряет смысл. При этом, однако, остаются обязательными государственная экспертиза проектов освоения лесов, проводимая региональными комиссиями с возможным участием представителей общественности, и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) с общественными обсуждениями как часть процесса экспертизы. И общественные организации могут с успехом этим инструментом пользоваться.

6.5. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Положительным моментом в новом Лесном кодексе после долгих дебатов стал четкий запрет на ограничения и воспрепятствование **доступу граждан в лес** для личных целей, за исключением ограничений (ст. 11) в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности в лесах, а также обеспечения безопасности граждан при выполнении работ. Также пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях ООПТ²⁶. Впрочем, эти оговорки в значительной степени ослабляют сам запрет, поскольку могут быть истолкованы на местах произвольно в интересах бизнеса или чиновничества. Таким образом, сохраняется опасность, что доступ граждан в лес для личного пропитания и сбора дикоросов на продажу может наткнуться на определенные препятствия.

По Кодексу сбор **недревесных продуктов** для продажи считается предпринимательской деятельностью, которую физические и юридические лица могут осуществлять только при наличии договора об аренде лесного участка. А это часто невозможно, поскольку одним участком могут пользоваться несколько человек. Кроме того, для этого физического лица должно быть зарегистрировано в качестве предпринимателя, что многим таежникам просто недоступно. Поэтому консультации с лесопользователями и прозрачность процесса разрешения споров должны стать

Врезка 3

НЕДРЕВЕСНАЯ ПРОДУКЦИЯ ЛЕСА В ПРИМОРСКОМ КРАЕ

Законодательное Собрание Приморского края на Дальнем Востоке России приняло закон, регулирующий личные нормы на бесплатный сбор целого ряда недревесных продуктов леса. В соответствии с новым порядком (закон "Об использовании лесов в Приморском крае", сентябрь 2007 г.) гражданам разрешается бесплатно собирать в год на человека: 30 кг ягод, 10 кг фруктов, 20 кг каждого вида грибов, 40 кг кедровых орехов, 50 кг папоротника, 10 кг женьшеня сибирского и 3 кг лекарственных трав. Для северных районов с большими площадями лесов эти квоты увеличены на 50% по продуктам питания и на 30% по лекарственным растениям. И хотя эти квоты выглядят достаточными для семейного потребления, новый Лесной кодекс затрудняет получение законных прав на сбор в целях продажи, который является традиционной формой получения дохода в данном регионе. Лесной кодекс требует, чтобы для продажи лесной продукции гражданин был зарегистрирован в качестве частного предпринимателя (статья 25). После такой регистрации гражданин должен составить план извлечения ресурсов, основанный на данных инвентаризации по данному участку. Гражданам (многие из которых имеют низкий образовательный уровень) потребуется помощь в разработке таких планов, и пока не существует механизмов, обеспечивающих такую возможность.

Источник: Анатолий Лебедев, "БРОК", Владивосток, май 2008 г.

важными механизмами, с помощью которых новые органы лесного хозяйства смогут добиться доверия местных сообществ.

Конкретные нормы, определяющие право граждан на доступ в лес в личных целях, должны быть прописаны в законах субъектов федерации. Однако, по мнению НПО, местным органам власти предоставлено слишком мало критериев для разработки таких законов, которые могут просто не учесть всех потребностей населения. Эти опасения могут быть сняты, если законы субъектов федерации будут разрабатываться с участием представителей местного населения.

Субъекты Российской Федерации могут установить **персональные квоты** и модели по использованию лесной продукции, включая пищевую, лечебную и древесину для отопления и строительства жилья. Например, в Приморском крае для недревесных продуктов леса эта процедура довольно проста (см. врезку 3). Сложнее с древесиной. Заявку на дрова нужно подавать весной, но только летом Приморское управление лесами распределяет квоты и готовит договор купли-продажи. неиспользованные квоты на дрова могут быть использованы лесничеством для своих нужд в нарушение порядка. Возможны и иные модели. Положительным моментом в Лесном кодексе стало выделение **сбора недревесных продуктов леса как отдельного вида лесопользования** и положение об аренде земельных участков для этих целей (см. врезку 3). Однако, хотя этот механизм делает возможным легальное использование недревесной продукции леса, законодателем не предложено никакого механизма разрешения споров между арендаторами, использующими одну и ту же территорию в разных целях. Нет и механизма, позволяющего нескольким лицам или компаниям собирать недревесные продук-

Врезка 4

АРЕНДА ЛЕСНОГО УЧАСТКА ДЛЯ ЗАГОТОВКИ НЕДРЕВЕСНОЙ ПРОДУКЦИИ ЛЕСА В РЕСПУБЛИКЕ ХАКАСИИ

В Республике Хакасии действует компания "Родник". В соответствии с новым Лесным кодексом, она взяла в аренду на 49 лет 163000 гектаров леса в Саянах специально для заготовки недревесной продукции и организации отдыха. Значительная часть этой территории - нетронутые леса, в которых обитает и произрастает много видов, занесенных в Красную книгу, включая снежного барса. "Родник" занимается организацией экотуризма (пешие походы, сплав на плотах, охотничьи туры в горах) и имеет небольшой туристический лагерь, оборудованный всем необходимым. Компания также продаёт травяные чаи, продукцию для саун и лекарственные растения. По новым условиям аренды, "Родник" обязан составлять план освоения лесов для арендуемой территории и представлять его в службу управления лесами. Это пример того, какие новые возможности и обязательства несёт Лесной кодекс арендаторам.

Источник: Личное общение, январь 2008 г. Дополнительную информацию о фирме "Родник" см. на сайте www.rodnikltd.ru.

ты на одном участке. Такие продукты собираются обычно многими людьми в очень разных количествах – орехи тоннами, травы и грибы килограммами. Разработка моделей коллективной аренды участков лесными сообществами для заготовки древесных или недревесных продуктов способствовала бы повышению уровня жизни и установлению цивилизованных лесных отношений.

6.6. КОРЕННЫЕ НАРОДЫ

Статья 48 Лесного кодекса гарантирует защиту мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности **коренных малочисленных народов** в соответствии с Федеральным законом № 82 от 30 апреля 1999 года. Однако нынешнее тяжелое положение и низкий уровень жизни коренных народов в России наводит на мысль, что существующего законодательства и программ поддержки недостаточно. В апреле 2007 года Государственная дума, обсудив проблему коренных народов, отметила, что по сравнению с 1990 годом уровень их жизни снизился, и для сохранения их сообществ требуются дополнительные усилия государства²⁷.

Многие коренные общины обеспокоены тем, что им будет технически трудно оформлять аренду лесных участков (см. врезку 4). Поэтому они предпринимают попытки получить приоритетные права на использование лесных ресурсов путем создания территорий традиционного природопользования (ТТП), предусмотренных законом²⁸. Использование таких территорий в целях, противоречащих традиционному природопользованию, запрещается. Однако процесс этот сложен, и юридический механизм его реализации отсутствует. До сих пор не удалось создать в стране ни одной ТТП и ощущается острая потребность в разработке таких процедур. А пока коренным жителям остается подавать заявки на аренду участков, соперничая с частными компаниями. При сложившемся абсолютном приоритете лесозаготовок над другими, менее развитыми и менее прибыльными видами использования лесных ресурсов не всегда есть уверенность, что общины коренных жителей будут признаваться равноправными арендаторами. Нередки случаи, когда территории традиционной хозяйственной деятельности коренных жителей, не имеющие статуса ТТП, сдаются в аренду лесозаготовителям и другим пользователям.

6.7. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Долгие годы леса России страдали от перерубов, неэффективного управления и незаконных лесозаготовок в интересах коррумпированного чиновничества²⁹. Российское природоохранное законодательство постоянно пересматривалось³⁰. Новый Лесной кодекс был призван действовать "экологически ориентированной" модернизации лесной экономики, однако многие происходящие перемены свидетельствуют об обратном.

Кодекс разрешает ведение в лесах **различных видов хозяйственной деятельности** – добычу полезных ископаемых, строительство дорог, обозначая их как "использование лесов", вместо того, чтобы требовать из-

ПРАВО НА ВЫПАС СКОТА НА ТЕРРИТОРИЯХ ТРАДИЦИОННОГО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

В сентябре 2007 года информационно-образовательная сеть коренных народов "Льбыоравэтльан" провела в Республике Алтай семинар на тему "Новый Лесной кодекс Российской Федерации и права коренных народов на традиционный образ жизни". По итогам семинара была принята резолюция с требованием внести поправки в Лесной кодекс РФ, которые обеспечили бы гражданам право на бесплатный и свободный доступ к лесным ресурсам, включая заготовку сена, выпас скота и оленей.

Такие виды деятельности ранее считались использованием недревесных ресурсов, а теперь отнесены к сельскохозяйственной и фермерской деятельности (статьи 25 и 38 Лесного кодекса). Это создаёт путаницу в системе землепользования. Имело бы смысл обозначить эти виды деятельности как использование лесных угодий, чтобы гарантировать право на них на землях лесфонда.

При новой системе аренды коренные народы не имеют никаких гарантированных прав на земли традиционной хозяйственной деятельности. Отсутствие механизмов разрешения возникающих на них споров чревато серьёзными конфликтами.

Источник: Резолюция по итогам семинара "Новый Лесной кодекс Российской Федерации и права коренных народов на традиционный образ жизни", состоявшегося в селе Артыбаш (Республика Алтай) 24-25 сентября 2007 года. Гульвайра Шерматова, директор МОО "Льбыоравэтльан".

менения категории земель, как было раньше. В 2007 году премьер-министр Зубков заявил³¹, что "правительство планирует выделить регионам около 1 млрд. рублей из инвестиционного фонда на строительство дорог к участкам лесоразработки". Такие капиталовложения в инфраструктуру откроют доступ в лес для других видов деятельности, включая добычу полезных ископаемых, а упрощение доступа часто ведет к росту браконьерства, незаконных рубок и фрагментации экологически ценных местообитаний.

Основной принцип Лесного кодекса – платность использования лесов частными компаниями³². Формирование государственных коммерческих лесопользователей на базе бывших лесхозов – это не более чем попытка создать систему пользования лесами, не находящимися в аренде, на что указывал даже Всемирный банк в процессе консультаций по Лесному кодексу³³. Однако, поскольку эти коммерческие компании имеют устойчивые связи с властями, это может осложнить попытки отделить частные интересы от государственных.

Привлечение иностранных инвестиций – важная задача лесопромышленного комплекса России и нового Кодекса. С точки зрения зару-

бежных инвесторов, при планировании капиталовложений на российском рынке существенными являются защита прав собственников, практика лесоводства, трудовое право, таможенная, налоговая и тарифная политика³⁴. Эксперты Всемирного банка подчеркивают необходимость принятия законов, обеспечивающих убедительную защиту инвестиций³⁵. Однако рыночный подход – далеко не бесспорный и не долговременный способ стимулирования экономической прибыльности российских лесов: вряд ли он будет в достаточной мере учитывать социальную и экологическую ценность лесов. Его необходимо дополнить тщательно проработанной системой регулирования и стимулирования, чтобы **уравновесить краткосрочную экономическую прибыль долгосрочными целями**.

В нынешней России власть в регионах, как правило, находится под контролем мощных **промышленных групп**, и разделение власти и промышленности становится все более несбыточной идеей. Срастающиеся с государством промышленные группы стремятся к созданию олигархических империй, охватывающих всю цепочку производства, от бревна до конечной продукции. Наиболее ярким примером может служить ЗАО "Илим Палп Энтерпрайз" которому удалось получить контроль над крупнейшими заводами в европейской части России и в Сибири. Стремительно умножает свои активы в регионах империя "Евраз-Холдинга".

Лесной кодекс, новые экспортные пошлины на необработанную древесину (см. врезку 5) и снижение тарифов на импорт перерабатывающего оборудования стимулируют промышленный подход к освоению лесов. Предложение компаниям брать участки в долгосрочную аренду с обязательством вести лесное хозяйство, налоговые привилегии перерабатывающей отрасли создают **выгодные условия для крупных предприятий**, располагающих необходимыми для этого ресурсами и возможностями³⁶. В проигрыше остаются мелкие и средние компании, которые часто вносят ощутимый вклад в благополучие лесных поселков. По убеждению экспертов Гринпис России, в 2009 году в результате изменений законодательства и внедрения новой практики лесопользования и аренды закроется около половины мелких и средних лесопромышленных предприятий



ФОТО АНДРЕЯ АФОРКИНА

УВЕЛИЧЕНИЕ ЭКСПОРТНЫХ ПОШЛИН НА КРУГЛЫЙ ЛЕС

1 апреля 2006 года вступило в действие постановление Правительства РФ № 75. Оно предусматривает постепенное повышение пошлин на экспорт круглого леса с 6,5% до 20% с июля 2007 г., до 25% с 1 апреля 2008 г. и до 80% с 1 января 2009 года (в конце 2008 года это последнее повышение отложено на конец 2009 года для всех пород, исключая ценные твердолиственные). Основная причина пересмотра экспортных пошлин - стремление стимулировать рост деревообработки внутри страны и повысить эффективность лесной отрасли России, которая пока является крупнейшим мировым экспортером дешёвого необработанного леса. Однако приведет ли данная мера к желаемым результатам, остаётся под сомнением.

Страны-импортеры, такие как Финляндия, Китай и Япония, находят возможность поставки круглого леса из других стран. В России многие предприниматели все громче говорят о том, что повышение пошлин уже стало причиной негативных кратко- и среднесрочных социально-экономических последствий. На Дальнем Востоке предприятия лесной промышленности несут многомиллионные убытки, а потеря 60 тысяч рабочих мест становится причиной социальных проблем. Отведенный срок был совершенно недостаточен для создания деревообрабатывающих предприятий, особенно силами местных сообществ, не имеющих необходимых инвестиционных возможностей. Представители дальневосточных регионов России призвали отложить повышение экспортных пошлин до 2013 года и, как видим, добились лишь частичного успеха. Однако в это же время правительство нанесло малому лесному новый тяжёлый удар в виде запретительных импортных пошлин на поддержанные японские автомашины, на которых фактически держится вся лесная отрасль Дальнего Востока и Сибири. Новые пошлины приводят к захвату малых и средних лесозаготовительных предприятий крупными компаниями, уже имеющими перерабатывающие мощности.

Такая консолидация и создание вертикально-интегрированных предприятий при отсутствии комплексного регулирования с помощью законов и программ может привести к увеличению объёмов рубок и внедрению технологий переработки, которые в конечном итоге окажутся экологически разорительными и приведут к дальнейшему росту безработицы.

Источники: Елена Куликова, презентация российского отделения Всемирного фонда дикой природы в Чэтэм-хаусе, Лондон, Великобритания, 26 января 2007 г.; личное общение с Анатолием Лебедевым, НПО "БРОК", январь 2008 г.

7. ЛЕСНОЙ КОДЕКС И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО



ФОТО АРТУРА РОМАНЕНКО

Российская Федерация является участницей большинства международных конвенций по лесам, в том числе:

- Конвенция о международной торговле видами живой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 года;
- Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение 1971 года;
- Конвенция о Всемирном наследии 1972 года;
- Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года;
- Рамочная конвенция по изменению климата 1992 года.

Россия также подписала большинство международных деклараций, хартий и принципов, которые, несмотря на отсутствие ратификации, рассматриваются как индикаторы норм и принципов лесопользования и охраны лесов. В их числе:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год);
- Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (1992 год);
- Не имеющие обязательной силы Принципы рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (1992 год);
- Повестка дня ООН на XXI век, глава 11 (1992 год);
- Цели тысячелетия в области развития (2000 год);
- Санкт-Петербургская декларация об укреплении правоприменения и государственного управления в лесном секторе в Европе и Северной Азии (ENA-FLEG, 2005 год);

- Не имеющее обязательной силы соглашение по всем видам лесов (Форум ООН по лесам, 2007 год).

В каждом из этих документов есть статьи, относящиеся к управлению лесами и лесопользованию. Подписав их, Российская Федерация взяла на себя обязательство реализовать эти принципы в практике, и Лесной кодекс должен делать это в первую очередь.

Однако, в мире с нарастающим сомнением оценивают способность руководства России следовать взятым обязательствам по этим соглашениям. По данным Гринпис России, "начиная с 2000 года количество выявленных **нарушений экологического законодательства** выросло с 14 500 до 39 500³⁷. За этот период Россия сократила численность природоохранной инспекции с 5 000 до 800 человек. Расходы на охрану окружающей среды, которые в 2004 году составляли всего 0,7% бюджета, продолжают снижаться. Статус Государственного комитета по охране окружающей среды понижен до вспомогательного органа в Министерстве природных ресурсов. Основным стержнем политики Минприроды является использование, а не охрана. Браконьерство и незаконные рубки в лесах ширятся, иногда при прямом участии лесников, которые не видят других путей жизнеобеспечения.

Как любое государство, Россия имеет право разрабатывать свои ресурсы согласно своей политике, но несет ответственность за то, чтобы ее деятельность не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции³⁸. Закон "О международных договорах Российской Федерации" подчеркивает, что международные договоры России наряду с принципами и нормами международного права по Конституции являются неотъемлемой частью юридической системы. Учитывая международную значимость российских лесов, особенно малонарушенных, и водно-болотных угодий с их потенциалом поглощения углерода, а также то, что они обеспечивают средства к существованию миллионов людей, важно, чтобы российские законы обеспечивали эти экологические, экономические и социальные блага для всех. Однако новый Лесной кодекс в этом явно не преуспел.

7.1. КОНВЕНЦИЯ ПО БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ (CBD)

Россия ратифицировала эту Конвенцию в 1995 году. На шестой Конференции сторон Конвенции, состоявшейся в 2002 году, стороны приняли не имеющую обязательной силы Расширенную программу работы в области биоразнообразия лесов. Проводимый НПО мониторинг реализации данной программы в России указывает, что многие ее пункты до сих пор не выполнены³⁹. Принципы, изложенные в статье 1 Лесного кодекса РФ, перекликаются с программой. Однако **есть опасения, что несмотря на содержание статьи, общий эффект от реализации Кодекса будет пагубным**. Например, в апреле 2007 года вступил в действие новый федеральный закон, по которому органы охраны природы больше не осуществляют надзор за управлением охраняемыми территориями регионального значения, а механизм такого управления вообще отсутствует. Противоречит Конвенции предусмотренное Кодексом **пониже-**

ние охранного статуса многих водоохранных зон и других охраняемых территорий (запрещены сплошные рубки, но разрешено все остальное); а также недостаточный учет передового мирового опыта в лесном хозяйстве.

Вместе с тем, Кодекс: сохранил леса в федеральной собственности; сохранил категорию защитных лесов; увязал лесное законодательство с законами об особо охраняемых территориях и коренных народах; ввел понятие государственной инвентаризации лесов. Однако эти положительные моменты будут иметь смысл только в случае их правильной реализации, которая при нынешних обстоятельствах абсолютно не гарантирована.

7.2. КОНВЕНЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ ВИДАМИ ДИКОЙ ФАУНЫ И ФЛОРЫ, НАХОДЯЩИМИСЯ ПОД УГРОЗОЙ ИСЧЕЗНОВЕНИЯ (СІТЕС)

Органом власти, отвечающим в России за выдачу разрешений на вывоз за границу видов, перечисленных в Конвенции СІТЕС, является Министерство природных ресурсов и экологии. Разрешения на вывоз таких животных для некоммерческого использования выдаются регулярно и все чаще. Эта тенденция вызывает беспокойство, поскольку **разрешения, выданные для научных целей, часто прикрывают незаконную коммерческую деятельность**, а чиновники оказываются втянуты в незаконную торговлю. Экономические реалии сильно способствуют контрабанде. Когда рыночная стоимость тигровой шкуры более чем в десять раз превышает месячную зарплату охотинспектора, результаты предсказуемы. Уровень коррупции в стране угрожающе растет, поэтому браконьерская добыча исчезающих видов животных привлекает внимание организованной преступности, тесно связанной с коррумпированными чиновниками.

Популярность **восточной медицины** и ее препаратов в странах Восточной Азии привела к колоссальному увеличению спроса на шкуры, рога, железы и другие части исчезающих животных, что способствует быстрому росту незаконной торговли⁴⁰. Развитие дорожной инфраструктуры в местах заготовки леса и добычи полезных ископаемых облегчает доступ в лес преступникам. С вступлением в силу нового Лесного кодекса ситуация, вероятно, ухудшится, поскольку **расширение дорожной сети будет способствовать упрощению вывоза** из леса древесины и других ресурсов. Для выполнения требований Конвенции важно обеспечить соблюдение таможенного законодательства на российских границах. Сейчас сотрудники таможни зачастую не знают, как обращаться с исчезающими видами, что нужно искать, как идентифицировать виды животных и растений. Наблюдается серьезная нехватка современного оборудования для определения видов. Для устранения условий, способствующих нарушению Конвенции, необходимо вложение средств в подготовку специалистов, прием на службу грамотных сотрудников и мониторинг.

7.3. КОНВЕНЦИЯ О ВСЕМИРНОМ КУЛЬТУРНОМ И ПРИРОДНОМ НАСЛЕДИИ ЮНЕСКО (WORLD HERITAGE)

Россия в составе Советского Союза подписала и ратифицировала Конвенцию о Всемирном наследии (1972 года) в 1988 году. Первой природной территорией, которой в 1995 году был присвоен статус объекта Всемирного природного наследия, стали девственные леса Коми. Усилия России по соблюдению положений Конвенции о Всемирном наследии достойны уважения, однако в последнее время отмечается **рост числа нарушений режима таких объектов**. Наиболее вопиющими примерами стали начало добычи золота в девственных лесах Коми без уведомления комитета Конвенции, строительство объектов для зимних Олимпийских игр 2014 года в Сочи на территории объекта Всемирного наследия – Западного Кавказа^{41,42}. Это свидетельствует о полном пренебрежении к законам со стороны правительства при обеспечении экономического роста путем эксплуатации природных объектов, имеющих вечную и всемирную ценность. И новый Лесной кодекс успешно этому способствует. Согласно одному из приоритетных инвестиционных проектов, принятых согласно Кодексу, предполагается строительство Троицко-Печерского ЦБК в Республике Коми, эксплуатация которого с большой вероятностью потребует вовлечения в рубку буферной зоны Печоро-Илычского заповедника, включенного в участок всемирного природного наследия "Девственные леса Коми".

7.4. КОНВЕНЦИЯ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА (ССС)

В вопросах изменения климата внимание международного сообщества переключилось в последнее время с проблем обезлесения и деградации тропических лесов на предотвращение выбросов. Вместе с тем, в борьбе за предотвращение катастрофического изменения климата важно понимать **ценность бореальных лесов как важного поглотителя углерода** и потенциального производителя газов, снижающих парниковый эффект⁴³. Несмотря на растущую значимость лесохозяйственных мер по предотвращению изменений климата, в Лесном кодексе эта проблема даже не упоминается.

В Рамочной конвенции ООН об изменении климата леса рассматриваются одновременно как источники выделения и как поглотители. В статье 3, определяющей основные принципы Конвенции, говорится, что политика и меры по борьбе с изменением климата должны "носить комплексный характер, охватывать все источники, поглотители и запасы парниковых газов во всех секторах экономики". Соответственно, статья 4.1 призывает разрабатывать и периодически обновлять кадастры антропогенных выбросов и поглотителей парниковых газов; осуществлять программы и способствовать разработке технологий снижения выбросов; содействовать рациональному использованию поглотителей и накопителей парниковых газов; сотрудничать с целью адаптации к изменению климата. В соответствии со статьей 12, Российская Федерация обязана предоставлять информацию о мерах, предпринятых во исполнение этих обязательств.

В России ответственность за реализацию этих мер возложена на Федеральное агентство лесного хозяйства⁴⁴. Прежний руководитель агентства заявлял о своей приверженности защите российских бореальных лесов как важного элемента в предотвращении негативных изменений климата. Для нынешнего руководства Рослесхоза может оказаться затруднительным выполнить обязательства по Рамочной конвенции, особенно в части мониторинга и доклада о нетто-выбросах. В то время как внимание международного сообщества сосредоточено на тропических лесах, одной из крупнейших "утечек" лесных выбросов углерода может стать российская тайга.

7.5. ТОРГОВЛЯ И НЕЗАКОННЫЕ РУБКИ

Незаконные рубки и торговля древесиной представляют серьезную угрозу лесному комплексу России. Там, где управление лесами неэффективно, трудно обеспечить устойчивое использование ресурсов, сохранить биоразнообразие, обеспечить честный и справедливый доступ к ресурсам, отслеживать динамику поглощений углерода и собирать налоги. По последним данным, **объем нелегальной лесопroduкции из Сибири и Дальнего Востока составляет от 15 до 70 процентов** всех рыночных поставок, в зависимости от района, используемых определений и методик подсчета⁴⁵. В последние годы Россия как будто начала решать проблемы, связанные с незаконной заготовкой и продажей древесины в соответствии со своими обязательствами в рамках инициативы FLEG и Санкт-Петербургской Декларации 2005 года. В то же время, есть опасения, что реформы, предусмотренные Лесным кодексом, **приведут к появлению новых видов незаконной деятельности**, наносящей серьезный ущерб людям, зависимым от леса. Беспокоит также неспособность правительства провести реформы успешно и возможность использования новых процедур для нецелевого использования средств.

В то же время приняты поправки в Уголовный кодекс, которые усиливают наказание за незаконную рубку: максимальный срок лишения свободы повышается с 3 до 7 лет. Однако пока трудно судить, помогут ли эти поправки и когда – горячие дискуссии по ним продолжаются, хотя ситуация остается критической. По данным Рослесхоза, количество незаконных рубок в 2007 году выросло на 49 % по сравнению с 2006 годом. Исключение надзора за состоянием лесов из списка функций лесничеств и значительные сокращения штатов инспектирующих органов уже привели к сокращению выявленных нарушений⁴⁶. В 2009 году с учетом массовых увольнений и банкротств в лесной отрасли **масштаб незаконных рубок наверняка сильно вырастет**, особенно учитывая, что понятие "законности" по-прежнему открыто для спекуляций и допускает разные толкования.

Внешние усилия, предпринимаемые в странах-потребителях по проверке законности происхождения и сертификации лесопroduкции, в условиях нынешнего глубокого кризиса мировой экономики не смогут подтолкнуть российскую глубинку к полноценному соблюдению законодательства, несмотря на все усилия.

8. ВЫВОДЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ



ФОТО ГРИНПИС РОССИИ

Бесконечные поправки к нормативным актам, различия в системах управления в субъектах федерации привели к полной неопределенности, прокурорским проверкам и судебным тяжбам. Власти каждого региона пытаются создать более выгодные условия для своих лесопромышленников и инвесторов, чем у соседей. Результат зависит от воли местных властей и их готовности действовать открыто на благо лесов и местных жителей. Если законодательство и реформы не будут сопровождаться программами социальной реабилитации, следствием неизбежно будут **конфликты** между безработными местными жителями, вынуждаемыми заниматься незаконными рубками, сотрудниками охраны компаний и государственными инспекторами.

Лесной кодекс, как показано выше, относит экосистемный подход к управлению лесами на второй план. В течение переходного периода высок риск того, что ценные леса будут вырублены или деградируют в силу отсутствия полноценных механизмов управления и контроля. Лесное сообщество всерьез встревожено тем, как реализуются положения Лесного кодекса. Общественность слабо привлекается к разработке законов и планированию систем управления лесным хозяйством, что противоречит базовому принципу кодекса. Все это ведет к правовому нигилизму, при котором лесничие и местные жители привыкают соблюдать законы лишь частично, когда это им выгодно. Будет очень непросто остановить эту тенденцию без улучшения законодательства и изменения отношения властей к реформе отрасли. Их действия должны быть направлены на:

- скорейшее внедрение систем устойчивого лесоводства, охраны лесов и биоразнообразия, поддержание функций экосистем и углеродного баланса, удовлетворение текущих экономических потребностей и добровольную лесную сертификацию.
- укрепление потенциала местных и региональных служб лесного хозяйства.

- поддержку малых форм лесопользования, которые служат интересам и потребностям жителей лесных регионов.

- развитие систем общественных слушаний, общественных лесных советов и других механизмов привлечения НПО, независимых экспертов и местных сообществ с целью обеспечить соответствие проводимых реформ местным потребностям.

- включение в процесс инвентаризации и лесного планирования мер по определению и охране лесов высокой природоохранной ценности.

- обеспечение прозрачности и полноты отслеживания цепочки поставок и таможенного контроля.

- принятие законов, предусматривающих обязательную открытую публикацию годовых отчетов по легальному лесопользованию и незаконным рубкам.

В свете перечисленных целей неправительственным организациям и другим заинтересованным сторонам рекомендуется предпринять следующие действия:

- доводить до органов власти информацию о возникающих или потенциальных проблемах, связанных с новым Лесным кодексом, предпринимать меры, чтобы эта информация не оставалась без внимания.

- в ходе просветительских кампаний усилить акцент на истощенность лесных ресурсов и на необходимость их устойчивого использования при учете отечественного и зарубежного передового опыта.

- проводить независимый мониторинг состояния лесов и лесозаготовительной практики, направлять объективные данные в органы власти.

- в течение переходного периода, пока реформы не завершены, всеми возможными средствами защищать основные лесные среды обитания.

- поддерживать связи со странами-потребителями, способствовать оказанию давления на российский лесной сектор для обеспечения прозрачной цепочки поставок и контроля незаконных рубок, в том числе с использованием механизма сертификации.

- с помощью специалистов лесной промышленности, университетов и общественных организаций вырабатывать предложения по совершенствованию лесной политики и законодательства.

- создавать на местном и государственном уровнях различные негосударственные структуры (общественные комитеты, ассоциации и т.д.) для привлечения заинтересованных сторон к принятию решений и выработке новых процедур.

В наши дни, когда проблемы лесов занимают прочное место в повестке дня мирового сообщества в связи с изменением климата и усиливающимся давлением на природные ресурсы, реформирование системы государственного управления в стране, обладающей значительным лесным фондом, имеет мировое значение. С точки зрения лесопользования и управления бореальные леса имеют не меньшее значение, чем тропические. России необходима поддержка в реализации эффективного управления лесами на федеральном, региональном и местном уровнях.

Существует опасность потери сохранившихся массивов малонарушенной тайги и участков ценных лесов, если не будут приняты предлагаемые меры по устойчивому и равноправному управлению лесами в соответствии с Лесным кодексом РФ.

9. ССЫЛКИ

- ¹ ФАО, 2005 г., оценка мировых лесных ресурсов.
- ² Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейншлин М.Л. (2009 г.) "К двухлетию юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации. " Гринпис России.
- ³ Экономическая комиссия ООН по Европе, 2007 г. Производство, потребление и торговля лесной продукцией в Российской Федерации. www.unece.org/trade/timber/mis/market/market-65/russia.pdf
- ⁴ Лесной кодекс Российской Федерации 1997 г. и Федеральные законы РФ №№ 122 и 199.
- ⁵ Капшор Н.Н., июнь 2008 г. Доклад по проблеме незаконных рубок -начальник Управления инвентаризации и оценки состояния лесов, Чэтэм-хаус, Лондон.
- ⁶ Л. Поттер (2008 г.) "Управление, землевладение и справедливость в лесах АТР" в издании П. Колфер, Р. Дахал и Д. Капистрано: "Уроки децентрализации: деньги, справедливость и поиски достойного управления", информационная служба Изучение Земли, стр. 23-29.
- ⁷ С. Колфер и Д. Капистрано (ред.): "Политика децентрализации: леса, власти и люди" (2005 г.), информационная служба Изучение Земли, Лондон.
- ⁸ Т. Энтерс, М. Виктор и П. Дурст (ред.) "Децентрализация и передача полномочий в управлении лесами в Азиатско-тихоокеанском регионе", доклад № 18 и издание Регионального учебного центра общественного лесопользования в АТР (№ 1 за 2000 г.), Бангкок.
- ⁹ Сандерлин и др., 2008 "От ограничения доступа к праву собственности? Проблемы и перспективы развития реформы системы лесного землевладения". Институт прав и ресурсов.
- ¹⁰ А. Ярошенко (2008), Новое лесное законодательство Российской Федерации: презентация Гринпис России на сетевой встрече НПО "Леса Западной Сибири", Новосибирск, январь 2008 г.
- ¹¹ Федеральный закон "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации", определяющий положения переходного периода, вступил в силу 8.12.2006 г. Федеральный закон № 217-ФЗ, вносящий изменения в закон о введении в действие ЛК РФ, вступил в силу 31.07.2007 г.
- ¹² Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" Рослесхоз был передан из ведения Министерства природных ресурсов РФ в Министерство сельского хозяйства РФ.
- ¹³ Согласно первой принятой редакции Лесного кодекса часть нормативно-правовых актов утверждалась Правительством РФ, часть - МПР РФ. Федеральным законом от 23.07.2008 № 160-ФЗ полномочия по утверждению 12 нормативно-правовых актов лесного хозяйства переданы уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти, на сегодня это Минсельхоз.
- ¹⁴ Российская газета № 4596 от 22.02.2008, Т. Смольякова: "Лесным заимкам дадут амнистию". <http://www.rg.ru/2008/02/22/lesnoi.html>
- ¹⁵ Интервью с А.В. Коробкиным, руководителем департамента лесного контроля Красноярского края, с В.В. Читоркиным, специалистом комитета лесного хозяйства Томской области, с М. Крейншлиным, Гринпис России, А. Лебедевым, НПО "БРОК" (январь 2008 г.), со старшим представителем Апшеронской лесной службы Краснодарского края (август 2007 г.).

- ¹⁶ Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейншлин М.Л. (2009 г.) "К двухлетию юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации." Гринпис России.
- ¹⁷ Экологическая доктрина Российской Федерации № 1225Р от 31.08.2002 г.
- ¹⁸ <http://les.mnr.gov.ru/part/?act=moreandid=1690andpid=241> "Положение об Общественном лесном совете при Федеральном агентстве лесного хозяйства", 18.05.2007 г.
- ¹⁹ Приказ Рослесхоза № 370 от 15.08.2007 г, зарегистрирован в Минюсте 17.09.07 г.
- ²⁰ Постановление правительства РФ № 246 от 24.04.2007 г. "Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации".
- ²¹ Например, www.tomskaiga.net
- ²² В.В. Читоркиным, специалистом комитета лесного хозяйства Томской области.
- ²³ А. Ярошенко (2008), Новое лесное законодательство Российской Федерации: презентация Гринпис России на сетевой встрече НПО "Леса Западной Сибири", Новосибирск, январь 2008 г.
- ²⁴ Российское отделение Всемирного фонда дикой природы, 2007 "Лесной кодекс Российской Федерации". http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/eng/
- ²⁵ "Беллона", 2006 г. "Экологическая экспертиза в России может кануть в лету". Текст находится по адресу: http://www.bellona.org/articles/articles_2006/env_assessment (доступен по состоянию на 01.07.2008 г.).
- ²⁶ А. Шейнгауз, 2007 г. "Анализ нового российского Лесного кодекса" (не издано), институт экономических исследований, Дальневосточное отделение РАН, Хабаровск.
- ²⁷ Выступление Владимира Кашина, заместителя председателя комитета Госдумы по природным ресурсам и землепользованию, на заседании круглого стола "Обеспечение прав коренных народов России на традиционный образ жизни и охрану среды проживания при разработке и реализации законов о природных ресурсах", состоявшемся 10 апреля 2007 года.
- ²⁸ Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", 7 мая 2001 г.
- ²⁹ В мировых рейтингах Россия занимает 89-е место по уровню бюрократии, 74-е по уровню независимости судов и 53-е по затратам, которые бизнес несёт из-за коррупции - М.Е. Портер, К. Шваб, З. Сала-и-Матин, А. Лопез-Кларос, 2004 г., "Отчёт о мировой конкурентоспособности в 2004-05 гг.", Нью-Йорк, издательство Palgrave Macmillan.
- ³⁰ Г. Дитерле и А. Кушлин, 2004 г., "Основные проблемы реформы российской лесной политики", Вашингтон, Международный банк, <http://www.forest.ru/eng/problems/control/8/27/2007>
- ³¹ В.Зубков, премьер-министр РФ, на расширенном заседании Совета по развитию лесной промышленности при Правительстве Российской Федерации, 12 марта 2008 г. : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/RUSSIANFEDERATIONEXTN/0,,contentMDK:21688184~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:305600,00.html>
- ³² Т. Торниайнен, О. Саастамойнен, А. Петров (2006 г.) "Российская лесная политика в условиях изменяющегося баланса сил", в издании: "Политика и экономика лесопользования", № 9, стр. 403-416.

- ³³ Всемирный банк (2004 г.): "Основные проблемы реформы российской лесной политики". Документ, вынесенный на обсуждение, май 2004 г.
- ³⁴ П. Холопайнен, П. Оллонквист, Дж. Виитанен (2006 г.): "Факторы, определяющие инвестиции в лесной сектор и промышленность на Северо-западе России". Рабочие документы финского института лесного хозяйства, № 32, стр. 6.
- ³⁵ Всемирный банк (2004 г.): "Основные проблемы реформы российской лесной политики". Документ, вынесенный на обсуждение, май 2004 г.
- ³⁶ Т. Торниайнен, О. Саастамойнен, А. Петров (2006 г.) "Российская лесная политика в условиях изменяющегося баланса сил", в издании: "Политика и экономика лесопользования", № 9, стр. 403-416.
- ³⁷ Данные приведены в статье Оуэна Мэттьюза "Россия вышла на 28-е место по экологическим показателям, но это слишком хорошо, чтобы быть правдой", журнал Ньюсуик, 7-14 июня 2008 г.
- ³⁸ Принцип 1(a) "Не имеющего обязательной силы заявления с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов", Рио-де-Жанейро, 1992 год.
- ³⁹ Глобальная лесная коалиция, 2008 г. "Независимый мониторинг хода реализации Расширенной программы работы в России". <http://www.globalforestcoalition.org/paginas/view/28#Convention>
- ⁴⁰ Ляпустин и др. (2007 г.) "Торговля дикими животными и растениями на Дальнем Востоке России: Обзор". Сеть мониторинга торговли дикими видами флоры и фауны. <http://www.traffic.org/general-topics/>
- ⁴¹ Йорген и Гейр (2006 г.) "Реализация международных природоохранных соглашений в России". Журнал "Международная политика и законы о дикой природе", выпуск 9 № 1.
- ⁴² Гринпис России, 22.05.2007. <http://www.greenpeace.org/russia/en/press/releases/sochi-2014-nature-is-nothing>; Экологическая программа ООН, 2008 г. "Россия переносит олимпийские объекты по рекомендации экологической программы ООН". <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=540&ArticleID=5868&l=en>
- ⁴³ Фергусон и др. (2008 г.) "Становится жарче: глобальное потепление и деградация boreальных лесов в Канаде". Гринпис Канады. <http://www.greenpeace.org/canada/en/campaigns/boreal/recent-developments/turninguptheheat>
- ⁴⁴ <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/kiot>
- ⁴⁵ НПО "Форест трендз", 2006 г. "Байкальская декларация по гармоничному развитию лесного сектора и российско-китайской торговли" (заявление заинтересованных сторон). www.forest-trends.org/documents/meetings/baikal_2006/documents/Baikal_Statement_1-Sept-2006_Eng.pdf
- ⁴⁶ Кашпор Н.Н., июнь 2008 г. Доклад по проблеме незаконных рубок -начальник Управления инвентаризации и оценки состояния лесов, Чэтэм-хаус, Лондон.