

ОТКРОВЕННО О НАБОЛЕВШЕМ

ЛЕСНОЙ КОДЕКС: КАК ЭТО ДЕЛАЛОСЬ

В первом десятилетии нового века мне пришлось готовить ряд заключений по очередным версиям последнего Лесного кодекса. Это была сложная и неблагодарная задача: в тот момент только за прошедшие полгода кодекс менялся трижды и даже в конечном варианте не соответствовал лесной части Федерального закона 199-ФЗ от 30 декабря 2004 г., определяющего новые параметры взаимоотношений центра и регионов. Создавалось впечатление, что правительство и законодательные органы играют в какие-то странные игры, каждый в своем поле, при этом исправно забывая голы в собственные ворота. В результате подобных упражнений мы получили Лесной кодекс — почти идеальное оружие по разгрому управленческих структур лесных отношений и лесного хозяйства в России. Никто никогда до этого ничего подобного придумать не мог — да и не смел! Потому что в миг ока был бы предан общественному остракизму и, чего доброго, объявлен сумасшедшим.

В свое время я опубликовал в «Лесной газете» статью с характерным названием: «Если бы я придумывал специально, как подорвать лесную мощь страны, я бы не додумался до тех актов, процессов и организационных мероприятий, которые были у нас в государстве совершены, чтобы развалить лесные отношения все до конца». Не колеблясь, подпишусь под этими словами и сейчас. Разработанную в России национальную лесную политику мы рассматриваем как лесную конституцию, обеспечивающую стабильность и эффективность лесных отношений. Обязательным условием этих процессов является развитие законодательное обеспечение, базирующееся на лесном кодексе. В предлагаемой работе, выполненный в начале нулевых годов, мы напоминаем о тех трудностях, с которыми столкнулось отечественное лесное законодательство, ставшее на путь тотальной приватизации лесов и лесных земель.

А. ИСАЕВ, академик РАН.

Лесной кодекс образца 2006 года — очередное произведение законодательного творчества, вызвал широки й резонанс общественно го мнения, касающийся порядка подготовки и содержательной части новой редакции этого важного документа. Различными организациями было представлено более десятка вариантов этого документа, хотя в официальном порядке научное сообщество и производственные структуры практически не участвовали в этом процессе. Кодекс готовился в недрах Министерства экономики и торговли, что и определило преимущественно его направленность и дискуссионность многих положений. Отметим наиболее важные из них.

Проблема собственности на леса и земли лесного фонда. Под благовидным предлогом рыночных преобразований в России формировалась законодательная база для приватизации одного из основных природных ресурсов страны — ее лесов. Закон направлен на демополилизацию государственной собственности на леса с целью

может осуществляться в целях обеспечения запросов сельского хозяйства, размещения объектов культуры и искусства, коммунальных, бытовых и других социальных нужд, а также в иных случаях, установленных законом. Перевод земель лесного фонда для этих целей выполняется в интересах граждан и юридических лиц в ходе общественных слушаний с последующим возмещением ими потерь, причиняемых лесному хозяйству. Применение подобных юридических норм ведет к массовому «освоению» земель лесного фонда вблизи крупных городов и ажиотажной спекуляции лесными участками, приобретенными в собственность. В последней редакции законопроекта были сняты все ограничения на сроки передачи лесных участков в частную собственность и на площади приватизируемых лесов.

Юридические инновации. В ранее действующем Лесном кодексе 1998 года лесной фонд трактовался как лес и земля, на которой он растет. По проекту нового лесного кодекса лес рассматривается не как самостоятельный ресурс, а как «принадлежность земли», некое имущество, которое можно приобрести в собственность вместе с землей. Перевод лесных земель в земли иных категорий предлагается осуществлять в порядке, предусмотренном не лесным, а земельным законодательством. Но лес — это не склад древесины, это особый вид государственного имущества, который кроме сырьевой потребительской ценности имеет огромное экологическое и социальное значение как среда обитания народов России. И этого нельзя было не учитывать при подготовке нового Лесного кодекса.

В проекте кодекса, переданного в Государственную Думу, тотальная приватизация лесов предусматривалась уже в явном виде. Вопреки здравому смыслу и законодательной логике в тексте закона (статья 42) присутствовали две взаимно исключающие позиции. Первая из них (часть 1) утверждает, что «земли лесного фонда находятся в феде-

ральной собственности», а вторая (часть 2), уведомляет, что «лесные участки (т.е. земельные участки, см. статью 7) могут находиться в государственной собственности, федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальных образований, граждан и юридических лиц. Далее, статьи 42 (части 3-7), 43 и 44 посвящены процедурам, правам и обязанностям собственников лесных участков, что выглядит довольно забавно на фоне положений статьи 42 (часть 1). И, наконец, точка в отношении передачи российских лесов в частную собственность ставится в проекте федерального закона «О введении в действие нового лесного кодекса», в котором декларируется, что федеральная собственность на земли лесного фонда сохраняется лишь до принятия федеральных законов, устанавливающих порядок передачи лесных участков из состава земель лесного фонда в собственность субъектов федерации, муниципальных образований, граждан и юридических лиц. Таким образом, тотальная приватизация лесов, о которой так много говорили либеральные экономисты, начинается уже со следующего этапа лесного законодательства.

Между тем утверждение этой нормы вступало в противоречие с действующей Конституцией Российской Федерации. Во всяком случае, вопрос о собственности на леса уже рассматривался Конституционным судом РФ по требованию Комитета по экологии Государственной Думы 4-го созыва (Постановление от 9 января 1988 г. № 1-П) и получил однозначную оценку. Суд указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества представляет собой публичное достояние народов России и как таковой является федеральной собственностью. Это решение нельзя было игнорировать при дискуссиях о возможности передачи лесов в частную собственность и внесении соответствующих предложений в новую редакцию Лесного кодекса.

Рыночная составляющая. Известно, что рыночные механизмы в чистом виде не обеспечивают решение стратегических задач организации рационального использования и охраны природных ресурсов. Лесное хозяйство с его специфическими особенностями относится к числу отраслей, наиболее остро ощущающих несовершенство механизмов рыночной экономики, ориентированных, прежде всего, на решение сиюминутных задач. Экологические и социальные функции леса, являющиеся главной целью ведения лесного хозяйства на большей части лесного фонда, до настоящего времени остаются вне сферы рыночных отношений. Необходимым условием эффективного функционирования лесного хозяйства является не только четкое определение форм собственности на леса и земли лесного фонда, но и прав на способы и результаты их использования как объекта хозяйствования. Поэтому подходить к лесным отношениям только с экономическими требованиями представляется не всегда оправданным.

Тотальная приватизация земель лесного фонда, продекларированная в новом Лесном кодексе, не решит стратегических проблем устойчивого управления лесами, сохранения их ресурсного и экологического потенциала. Свободная купля-продажа земель лесного фонда чревата их быстрым превращением в спекулятивный актив, цена которого может далеко не соответствовать приносимому им реальному эффекту. Титульным собственником доминирующей части земель лесного фонда Российской Федерации в обозримом будущем должно оставаться государство. Находящиеся в государственной собственности лесные ресурсы должны быть открыты для коммерческого использования рыночными субъектами, которые могут обеспечить максимальный экономический эффект от эксплуатации этих ресурсов.

(Продолжение на 2-й стр.)

ЛЕС И ВЛАСТЬ

ГУБЕРНАТОР УСЛЫШАЛ ЛЕСНИКОВ

Ровно два года назад в Самаре проходил У Областной съезд работников лесного хозяйства. Съезд проходил довольно бурно, выступления были острыми. Практически подводились итоги пятилетней работы по новому Лесному кодексу, который ничего хорошего лесоводам не принес. Говорили об острейшей кадровой проблеме, о деградации питомников, о низкой зарплате, о трагических последствиях, связанных с пожарами 2010 года. «Вернуть лесника в лес!» — такое категорическое требование звучало в ряде выступлений. Что изменилось за прошедшее время? Именно об этом я размышляю вместе со своими собеседниками.

ЧТОБЫ НЕ ДЕЛАТЬ ОШИБОК

П.С. Мельников по образованию — юрист, десять лет проработал в природоохранной прокуратуре, занимался в основном надзором за выполнением лесного законодательства. В должности директора Лесного департамента и заместителя министра областного Министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и приро-

А.И. Ларионовым посоветоваться со старейшинами, ветеранами лесного дела, проработавшими 30-40 лет. Среди приглашенных на совет был, в частности, А. Н. Тарутин, почти четверть века руководивший Самарским управлением лесами. При нем областное управление неоднократно признавалось лучшим в стране и получило на вечное хранение Переходящее знамя Гослесхоза СССР. Всю трудовую

решения, стали лесоустройство, расчистка горельников, срочное обновление сельскохозяйственной техники и, конечно, острая нехватка кадров.

Лесоустройство в лесном фонде Самарской области, как и на территории России, практически не проводилось 18 лет. «И мы поняли, что отсутствие его тормозит всю нашу лесохозяйственную работу, — продолжал директор Лесного департамента. — Не имея точных данных о состоянии наших насаждений, мы не можем их грамотно восстанавливать. Причем леса наши защитники, в которых запрещены сплошные рубки. Но сегодня это спорный вопрос, который активно обсуждают и ученые, и практики. Самарские лесоводы на соб-

не допустить крайностей, необходимо провести в этом регионе лесоустройство и лесопатологическое обследование. Рослесхоз выделил нам финансы на лесоустройство 7 лесничеств — это почти половина площади лесного фонда, к концу года уже получим новые документы. Включены мы в программу по лесоустройству и на 2014 год. Нередки у нас случаи самозахвата земель в лесном фонде, и чтобы оградить себя от подобного, начали работу по постановке территории лесничеств на кадастровый учет».

В трагическом для всего Поволжья 2010 году в области сгорело более 5000 га насаждений. Расчистка горельников идет ежегодно, причем с участием общественности. Особенно активное участие принимают жители об-

ПАМЯТИ МИХАИЛА КОБЕЛЬКОВА

Коллектив Центра защиты леса Чеченской Республики в ознаменование 75-летия ФБУ «Рослесозащита» и 5-летия филиала в Грозненском дендросаде заложил Березовую аллею. Первую березу посадили руководитель филиала ФБУ «Рослесозащита» Х.Г. Хазуев и министр природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской Республики Л.А. Магомадов.

Тем самым был дан старт знаменательному действию. Знаменательному — потому, что березы посажены в честь юбилейных дат, и потому, что аллея будет носить имя видного специалиста в области защиты леса, заслуженного лесовода Российской Федерации Михаила Егоровича Кобелькова,

ЛЕСНОЙ КОДЕКС: КАК ЭТО ДЕЛАЛОСЬ

(Окончание. Начало на 1-й стр.)

Механизм эффективного использования лесных ресурсов безусловно должен быть рыночным, но базироваться не столько на свободной купле-продаже земель лесного фонда, сколько на использовании лесов в интересах бизнеса в тех или иных формах, но непременно остающихся в собственности государства. Хорошо прописанные правила использования лесов в интересах бизнеса и эффективный контроль за их выполнением исключают необходимость тотальной передачи лесов в частную собственность и позволяют сохранить государству возможность использовать лесной доход и ресурсы природной ренты. Поэтому в главе 5 следовало убрать все разделы, касающиеся права частной собственности на леса и земли лесного фонда, сохранив доминанту государственной собственности на эти объекты.

Государственное управление лесами. Все леса на территории страны, независимо от форм собственности, находятся под юрисдикцией государства, на которое возлагается функция государственного управления. Однако, в новом проекте Лесного кодекса не прописаны ни структура, ни функции органов государственного управления лесами на федеральном, региональном и местном уровнях. В тексте есть ссылки на уполномоченные федеральные органы государственной власти по управлению лесным фондом, по правовому регулированию в области использования, охраны и воспроизводства лесов, по надзору за соблюдением лесного законодательства, которые свидетельствуют об искусственном разделении функций государственного управления между различными органами исполнительной власти. Такое разделение влечет необходимость создания вместо одной (государственной лесной службы) трех управленческих структур. Более того, если лесные отношения (использование, охрана и воспроизводство лесов) регулируются лесным законодательством, то имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, регулируются уже гражданским и земельным законодательством (Статья 2). Последнее означает, что лес, как имущественная категория, включается в сферу деятельности уполномоченного федерального органа по государственному имуществу, куда перетекают основные полномочия распоряжения лесными ресурсами.

Весьма неявно прописана функциональная нагрузка федерального органа исполнительной власти по управлению лесным фондом. На первый взгляд, его функции сводятся в основном к

регистрационной и информационной деятельности (статьи 16,4; 26,1; 34,4; 32, 38,2; 77,3; 85,2 и др.), организации аукционов по передаче участков лесного фонда в аренду (статья 52,2) и ряду других локальных процессов. Между тем упускается из виду, что этот орган призван нести огромную нагрузку по организации ведения лесного хозяйства на лесных участках, не переданных в аренду, т.е. на большей части территории лесного фонда, осуществлять охрану леса от пожаров, защиту от насекомых-вредителей и болезней, проводить государственный мониторинг лесов, вести масштабную работу по учету лесного фонда. Выполнение большинства этих управленческих мероприятий невозможно без функций контроля, которым в полной мере обладает только федеральный орган исполнительной власти по надзору за исполнением лесного законодательства. При таком раскладе полномочий самая квалифицированная и «приземленная» часть управленческого персонала (лесная служба) выведена из правового поля и задвинута на задворки процесса управления лесами. Отсутствие функций контроля у органа управления лесным фондом ведет к непомерной перегрузке деятельности органа исполнительной власти за соблюдением лесного законодательства, который в создавшейся ситуации объективно не сможет справиться с возложенными на него обязанностями. Как видно из этих примеров, разделение управленческих функций между несколькими управленческими структурами ведет к резкому ослаблению роли государства в управлении лесами. В рамках принятых международных обязательств по устойчивому управлению лесами разрушение единой государственной лесной службы крупнейшей в мире лесной державы совершенно неоправданно и чревато катастрофическими последствиями.

Охрана и защита лесов. До принятия нынешнего Лесного кодекса мероприятия по охране лесов от пожаров, лесонарушений и защиты их от вредных насекомых и болезней осуществлялись силами Государственной лесной охраны с общей численностью около 100 тыс. человек, функционирующих в составе лесхозов. Время показало, что возложение охраны лесов от лесонарушений и от негативных воздействий природного характера на различные органы исполнительной власти себя ни в коей мере не оправдало. Функции охраны лесов от пожаров сейчас переданы регионам, однако порядок взаимодействия с федеральным уполномоченным органом по лесному фонду в законе не отработан. Между тем

ущерб только от лесных пожаров ежегодно измеряется миллиардами рублей, а потери от разрушения сложившейся системы охраны вообще трудно поддается учету, поскольку невозможно подсчитать потери экологического, в широком смысле этого слова, характера.

Аренда лесного фонда. В последней редакции лесного кодекса значительное внимание уделено институту аренды, но не решены ключевые проблемы арендных отношений. В мировой практике передача лесов в аренду является исключительно прерогативой собственника (государства), а не юридических или физических лиц. Леса передаются в аренду не любым претендентам, а только тем, кто отвечает жестким требованиям отбора (наличие лицензий, мощностей по заготовке и переработке древесины, природоохранных технологий и др.). Сроки аренды составляют, как правило, от 10 до 25 лет с периодическим продлением права аренды при условии выполнения договорных условий. Передача лесов в аренду осуществляется путем открытых торгов или переговоров с заинтересованными юридическими лицами, а не аукционов, как это предусмотрено проектом Лесного кодекса. При этом торги проводятся только в тех ситуациях, когда есть конкуренция.

Особые опасения вызывает порядок определения участника, выигравшего аукцион, по количеству предложенных денег, без обременения арендатора инвестиционными и социальными обязательствами (статья 53.6) Это открывает широкие возможности финансовым спекулянтам и иностранным компаниям прибрать огромные площади наиболее продуктивных лесов и диктовать свои условия фактическим лесопользователям.

Между тем основной нормой деятельности в рамках арендных отношений должно быть совмещение лесопользования с ведением лесного хозяйства. Естественно, что это будет под силу только относительно крупным вертикально интегрированным структурам, осуществляющим глубокую переработку лесного сырья. Исходя из этого, в лесной кодекс введена норма, что «при заключении договора аренды лесного участка на срок от 10 лет арендатель обязан вести лесное хозяйство и нести расходы на его ведение» (статья 65,2). Судя по статьям закона, лесопользователь должен осуществлять весь лесохозяйственный цикл работ, включая лесовосстановление, охрану леса от пожаров, защиту от вредителей и болезней, проведение рубок ухода, санитарных рубок и других необходимых мероприятий, обеспечивающих

устойчивое лесопользование. Это очень сложная позиция, она практически не имеет никакого экономического обоснования. Кодекс не раскрывает экономических аспектов этих обязательств, степени поддержки пользователя государством как собственником лесов, характера взаимодействия с органами управления лесным фондом и другие вопросы, без решения которых арендные отношения на таком уровне окажутся ничтожными. Иные формы аренды (без ведения лесного хозяйства), связанные с использованием лесной продукцией, должны быть доступны широкому кругу пользователей. Проведение лесохозяйственных мероприятий в таких лесных участках должны осуществляться специализированными предприятиями за счет собственника (государства).

Известно, что к категориям возможных для эксплуатации лесов отнесена только половина лесного фонда России. Главной формой хозяйствования на остальной территории является поддержание их средозащитных средосберегающих функций, также обеспечение социальных услуг, остающихся вне сферы рыночных отношений. Эти нерыночные продукты и ценности практически не приносят прибыли и не нужны арендаторам. Государство должно учитывать общественные интересы в использовании лесных ресурсов и обеспечивать ведение хозяйственной деятельности в них.

Порядок лесопользования. Новое лесное законодательства практически разрушает порядок лесопользования. Из нового Лесного кодекса исключена система разрешительных документов на лесные пользования, такие как лесорубочный билет, ордер, лесной билет. Вместо разрешительного вводится заявительный порядок осуществления лесных пользований (лесная декларация). Более того, если лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, сданы в аренду без ведения лесного хозяйства, арендаторы вправе осуществлять лесопользование без представления лесной декларации.

Уже на стадии принятия нового Лесного кодекса было понятно, что отсутствие лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов означает, что у лесопользователей не будет разрешительных документов, подтверждающих законность заготовки древесины, ее вывозки и поставки потребителям. Отсутствие таких документов открывало и открыло неограниченные возможности для проведения нелегальных рубок, объем которых превысил все мыслимые и немыслимые пределы. Российская Федерация

сейчас входит в число стран-лидеров по незаконной рубке леса и вынуждена активно участвовать в международных проектах по борьбе с нелегальными лесозаготовками. Так, в 2003 году она включилась в международный процесс по проблемам правоприменения и правления в лесном секторе (ФЛЕГ). Печально сознавать, но приходится: с принятием Лесного кодекса подорвана законодательная база для борьбы с нелегальными рубками, хотя усилия для этого прилагаются немалые.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

Эту работу мы готовили почти 10 лет назад. Прошедшие годы показали, что негативные последствия от принятия нового Лесного кодекса оказались гораздо более обширными, чем предполагали самые унылые пессимисты. Он наделал неисчислимы бед, с его принятием были ликвидированы лесхозы, приказала долго жить Единая федеральная пожарная служба, занимающаяся лесом, была ликвидирована Авиалеесоохрана. Сотни тысяч человек, душой и сердцем преданных лесу, остались без работы, исчезли многие прославленные династии лесников. Лес стал напоминать склад без замков, с открытыми настежь дверями, а функция охраны и защиты леса была возложена Лесным кодексом на коммерческих пользователей. И лишь интенсивная организационная и законодательная работа последних лет позволила несколько восстановить положение и наметить пути дальнейшего продвижения вперед.

Лесной кодекс в его последних редакциях сохранил существенные структурные недостатки и требует существенной переработки. Как справедливо отмечал В.В.Путин на заседании Президентского Совета по лесу в Улан-Уде в начале апреля 2013 года, положение с лесом продолжает оставаться критическим. И в то же время, здесь нельзя спешить. Реформирование лесных отношений представляет собой длительный эволюционный процесс. Для его успешной реализации необходимы последовательное решение проблемы собственности на леса, совершенствование структуры и функций их государственного управления, разработка экономических механизмов, обеспечивающих баланс интересов главных субъектов лесных отношений — собственников лесов, лесопользователей, органов управления и общественности. Применительно к лесу прозрачность использования этого важнейшего национального достояния России должно быть максимальной и базироваться на развитии законодательном сопровождении.

ОБЪЯВЛЕН КОНКУРС

Рослесхоз (точнее, подведомственное ему ФБУ «Авиалеесохрана») объявил открытый конкурс на выполнение работ по доработке блока ИСДМ-Рослесхоз, обеспечивающего уточнение площадей пройденных огнем лесов на основе комплексного использования данных среднего и высокого пространственного разрешения, и проведение работ по уточнению площадей, пройденных огнем в пожароопасном сезоне 2013 года. На выполнение этой работы ш.прпрлп шоптк мллпмплп

РЕШАЕТСЯ НА МЕСТЕ

КОНФЛИКТНАЯ СИТУАЦИЯ В БАШКОРТОСТАНЕ

Власти Башкортостана недовольны реализацией «лесных» проектов. Конфликт власти с крупнейшими переработчиками республики длится не первый день. На ряде интернет-сайтов было опубликовано письмо, в котором министр лесного хозяйства Ражап Набиуллин предлагает главе региона Рустэму Хамитову передать лесные ресурсы «Башлеспрома» Kronospan после того, как с компанией в 2015 году истекут договоры аренды. Что касается «Селены», то договор с ней предлагается расторгнуть, так как в ведомстве считают, что «проект не реализован».

На сегодняшний день «Селена» получила 116,5 тысяч кубометров по своей декларации, а заготовила 29 тысяч кубометров, лесов и занимаются перепродажей леса на корню. Мы действительно планируем расторгнуть договор с этой компанией через суд, процесс ср.н.н. и прт

Эту проблему, по его мнению, может решить только компания Kronospan.

«Производство Kronospan направлено на переработку отходов, которые получены от арендаторов после распила леса: сучки, пни, опилки, - заявил Набиуллин. - Ежегодный объем заготовки по республике в среднем составляет 3,2 миллиона кубометров, при переработке которых образуется до 50% отходов, Kronospan же бу-

к истощению запасов хвойной древесины. Ее завод будет перерабатывать до 800 тысяч кубометров в год. Памятя об этом, министр лесного хозяйства поспешил заверить журналистов, что хвойные породы составят лишь 25-30% от общей массы отходов, которые будет перерабатывать Kronospan.

Набиуллин также уточнил, что сырьевые площадки для Kronospan'a уже определены. Они расположены в Архангельском, Гафурьевском,