

Аналитическая записка
«Состояние охраны лесов от незаконных рубок»

Конкуренция на лесных рынках.

Вопросы достижения устойчивого управления лесами, как основного механизма сохранения лесов планеты, долгое время находились в центре внимания международного лесного сообщества и не утратили актуальности до настоящего времени.

Вместе с тем, большинство членов экспертного сообщества отмечают, что на современном этапе мирового развития нелегальное использование лесов стало рассматриваться также в аспекте влияния незаконных рубок на добросовестную конкуренцию. Импорт нелегально заготовленной древесины стал приносить многомиллиардные потери тем государствам, которые взяли на себя обязательства по охране национальных лесов и обеспечивают их воспроизводство.

Сегодня акцент международного внимания к лесным проблемам сместился от контроля за соблюдением принципов устойчивого управления лесами, к контролю за законностью использования лесов. Неслучайно, что принятие в 2008 году в США поправок к Закону «Лейси», устанавливающих запрет на ввоз незаконно заготовленной древесины, было успешно пролоббировано коалицией экологических организаций и производителей древесины. В 2010 году аналогичные законы были приняты в ЕС и Австралии, основная цель которых - запретить международную торговлю нелегальной древесиной.

Справочно: собственная заготовка древесины в 2015 году составила: в США 412,9 млн.куб.м (11,1% от общемировой); в странах ЕС - 450 млн.куб.м (12,1%), в России – 206 млн.куб.м (5,5%).

Правовой аспект.

В международном праве «незаконные рубки» означают заготовку леса, которая производится в нарушение положений законодательства, непосредственно связанного с рубкой леса в стране лесозаготовок. В отличие от международных норм

Законодательство Европейского Союза дает более широкое толкование определения «незаконная древесина». Регламент ЕС № 995/2010 запрещает ввоз на территорию своих стран древесины и изделий из нее, произведенных не только с нарушением лесного законодательства стран-поставщиков, но и с нарушением экологического законодательства по устойчивому управлению лесами, сохранению биоразнообразия, а также при несоблюдении прав третьих сторон, касающихся использования территорий и лесных ресурсов.

Лесное законодательство Российской Федерации не дает определение «незаконным рубкам». В современной правоохранительной практике применяется Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Оно определяет незаконные рубки как рубки лесных насаждений, осуществляемые без договоров аренды и купли-продажи лесных насаждений, а также при отсутствии проекта освоения лесов, получившего положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы. Кроме того к незаконным рубкам Верховный Суд отнес рубки без оформления государственного контракта на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов, а также рубки с превышением разрешенного объема и с нарушением породного или возрастного состава.

Объемы незаконных рубок.

По данным Минприроды России за последние три года в Российской Федерации было зафиксировано в общей сложности 52,4 тыс. случаев незаконных рубок общим объемом в 4,1 млн.куб.м древесины, что составляет менее 1% от объемов разрешенного лесопользования. Это значительно ниже аналогичных показателей в сопоставимых по наличию лесных ресурсах странах, таких как Китай, Бразилия, Канада и США. Вместе с тем существует и другая, независимая, оценка размера нелегального лесопользования в Российской Федерации.

В декабре 2016 года опубликован обзорный доклад Международного союза лесных исследовательских организаций (International Union of Forest Research Organizations, IUFRO) о незаконных рубках и соответствующей лесной торговле в

мире. Согласно докладу, мировую пятерку стран и регионов - лидеров по происхождению незаконной лесной продукции (в стоимостном исчислении) образуют Лаос, Россия, Папуа - Новая Гвинея, страны экваториальной Африки и страны бассейна Амазонки. Абсолютным лидером в потреблении лесной продукции незаконного происхождения является Китай. При этом незаконные рубки в Бразилии, Индонезии и Малайзии в последние годы сократились, в то время как в России, странах юго-восточной Азии (Камбодже, Лаосе и Мьянме), Папуа - Новой Гвинее и в некоторых африканских странах, масштабы незаконной деятельности в лесах увеличились. Среднюю долю незаконных рубок в общем объеме заготовки древесины в России авторы доклада оценивают в 20%, указывая, что эта доля существенно выше на Дальнем Востоке, и ниже в западных регионах страны.

Interpol (Интерпол) и UNEP (Программа ООН по окружающей среде) в 2012 году опубликовали доклад о ситуации с незаконными рубками в тропических странах, и отчасти в мире в целом. Согласно этому докладу доля незаконно заготавливаемой древесины в России оценивается примерно в 30%, а доли незаконно заготовленной древесины в экспорте в Европейский Союз и в Китай — более чем в 50%.

По мнению экспертов Всемирного банка (2016 год) - 20% древесины, заготавливаемой в Российской Федерации, имеет незаконное происхождение.

Расчетный объем заготовки древесины, произведенный на основе «Метода составления баланса потребления древесины промышленностью, энергетикой и личными потребностями граждан» (Рослесхоз, 2006 г.), во многом подтверждает указанные выводы. Произведенный научно-исследовательскими организациями Рослесхоза совместно с институтами РАН анализ баланса объемов легальной заготовки древесины и ее потребления промышленностью и населением (включая экспорт) выявил значительное превышение (на 12-15%) объемов потребления древесины над объемами, указанными в разрешительных документах на вырубку лесных насаждений.

Экспертные характеристики объемов нелегального лесопользования, даваемые представителями научных сообществ и общественных природоохранных организаций, также находятся в границах 25-30% от легального лесопользования.

К причинам отсутствия в Российской Федерации достоверных сведений о нелегальных рубках следует отнести, прежде всего, отсутствие в стране периодически обновляемой, актуальной информации о состоянии лесов, динамики их количественных и качественных характеристик.

До принятия Лесного кодекса 2006 года все эксплуатационные и защитные леса делились на обходы (закрепленные за должностными лицами участки леса) в которых ежегодно проводились ревизии на предмет сохранности лесов. Указанная схема позволяла иметь сравнительно достоверную информацию об объемах незаконных рубок по регионам и в целом по стране.

В настоящее время незаконные рубки выявляются преимущественно вне границ лесного фонда - поимка нарушителей при транспортировке и реализации незаконно добытой древесины. Эта система носит случайный характер (периодические рейды, операции правоохранительных органов) и позволяет выявлять лишь незначительную часть правонарушений, связанных с незаконной рубкой. Кроме того незначительные объемы незаконных рубок выявляются органами управления лесами в субъектах Российской Федерации при освидетельствовании легальных мест рубок, а также федеральными органами при проведении дистанционного мониторинга лесопользования. Именно этим объясняется столь «оптимистичная» официальная информация о состоянии охраны лесов в Российской Федерации.

Виды незаконных рубок, наносимый ущерб.

Изменения в лесных отношениях, произошедшие с принятием Лесного кодекса 2006 г., развитие частного лесопользования и передача практически всех транспортно-доступных лесов в аренду внесло существенные коррективы в техническую картину незаконного лесопользования.

Сегодня можно выделить три основных типа незаконных рубок.

1. Незаконные рубки, осуществляемые гражданами для собственных нужд (отопление, заготовка строительных материалов). Общий объем таких самовольных рубок в настоящее время можно оценить примерно в 6-8 млн.куб.м в год или около 3-4 % от разрешенного объема заготовки древесины.

2. Незаконные рубки, осуществляемые гражданами для продажи (воровство леса «черными лесорубами») с целью получения незаконного дохода. Общий объем таких рубок также не превышает 10 млн.куб.м в год или 5% от разрешенного объема заготовки древесины.

3. Незаконные рубки при осуществлении разрешенного лесопользования, а также рубки по документам, имеющим коррупционные признаки. При этом типе незаконных рубок нелегальное лесопользование осуществляется в границах отведенных лесосек, прежде всего, за счет занижения запасов древесины при проведении таксации лесов, а также при проведении выборочных рубок – за счет рубки с превышением установленного объема заготовки древесины, как по количеству, так и по качеству породной и товарной структуры. Наибольший ущерб наносят коррупционные схемы назначения рубок в защитных насаждениях, ООПТ под видом проведения «санитарных» мероприятий и рубок ухода. Данные незаконные рубки наиболее распространены и характеризуются значительными объемами – по экспертным оценкам до 30-35 млн.куб.м в год.

В дальнейшем незаконно заготовленная древесина легализуется, т.е. снабжается сопроводительными документами, обеспечивающими возможность ее экспорта или поставки потребителям, требующим подтверждения легальности происхождения лесной продукции. Это становится возможным за счет включения незаконно добытой древесины в установленную норму пользования, которая на арендованных площадях сегодня используется лишь на 60-65%, а также за счет большого количества низкокачественной древесины и недорубов, оставляемых лесопользователями на лесосеках.

Ущерб от незаконных рубок в 2016 году составил около 11 млрд. рублей или 6,7 тыс. рублей за 1 куб.м незаконно срубленной древесины, при том, что средняя стоимость деловой древесины на корню в Российской Федерации не превышает 100 рублей. Этот ущерб был рассчитан в соответствии с методикой и таксами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 08.05.2007 N 273, которые, по мнению экспертов, не имеют должного экономического обоснования. Так, например, размер определенного в соответствии с таксами ущерба за незаконную рубку одного

кубометра древесины составляет сумму равную 50-кратной стоимости одного кубометра древесины деревьев хвойных пород в эксплуатационных лесах и 100-кратной стоимости - в защитных. Каких-либо обоснований (расчетов) введения указанных коэффициентов ни в методике, ни в таксах не содержится, их не существует и в специально уполномоченных органах государственной власти.

Следует отметить, что указанные коэффициенты для расчета ущерба, нанесенного незаконным рубкам, применяются с середины прошлого века, когда стоимость древесины на корню для государственных предприятий носила символический характер.

Основные причины роста нелегального лесопользования.

Вопросы охраны лесов от незаконных рубок отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации. Территориально незаконные рубки лесов отмечаются во всех регионах России. Вместе с тем объемы нелегального лесопользования значительно превышают средние показатели по стране в тех регионах, где ослаблен (а в ряде случаев отсутствует) контроль за сохранностью лесов.

В качестве примера можно привести Иркутскую область, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, характеризующихся высокими объемами лесозаготовок и чрезвычайно высоким уровнем преступности, связанным с незаконными рубками. В этих регионах, где официальной статистикой отмечено более 2/3 от всех незаконных рубок в целом по стране, под охраной одного сотрудника лесной охраны находятся более 300 тыс. га лесов.

Сокращение лесной охраны затронуло практически все регионы России. К 2018 году численность должностных лиц, обеспечивающих «полевую» охрану лесов Российской Федерации, в сравнении с 2004 годом сократилась в 8-10 раз, сегодня она не превышает 12 тыс. человек.

Справочно:

а) штат районного лесного офиса управления государственными лесами в США составляет от 10 до 100 сотрудников при площади района от 20 до 400 тыс.га, т.е. в среднем 2 тыс.га на одного человека. Кроме того, в составе лесной службы США существует специализированное правоохранительно-следственное управление,

в штате которого состоят 528 инспекторов оперуполномоченный;

и 121

б) наземная охрана российских заповедников и национальных парков, в которых международные эксперты признают наличие эффективной охраны лесов и объектов животного мира, составляет от 10 до 25 человек на 100 тыс. га охраняемой площади. Охрана производится мобильными группами с применением снегоходов, квадроциклов, а также с использованием современного вооружения, средств радиосвязи, фотоловушек, квадрокоптеров и других видов БЛА.

До 2004 года количество сотрудников лесной охраны в Российской Федерации на единицу лесной площади приблизительно соответствовало данным значениям, при этом в штатах лесхозов (группы лесхозов) также находились сотрудники милиции, обеспечивающие расследование фактов незаконных рубок.

Следует отметить, что ликвидация лесной охраны происходила на фоне развития учетных систем (ГИЛ, АИС ГЛР, ЛесЕГАИС), а также дистанционных технологий охраны лесов, куда перенаправлялись финансовые потоки. Как показало время, это не привело к положительным результатам (если не брать в расчет официальную статистику по незаконным рубкам), а значительно осложнило состояние охраны российских лесов.

Первым шагом в деле замены лесной охраны технологическими средствами стало проведение Федеральным агентством лесного хозяйства дистанционного мониторинга незаконных рубок с использованием материалов аэрофотосъемки и космических снимков высокого разрешения. В настоящее время эта система включена в состав государственной инвентаризации лесов и охватывает более 200 млн. га лесов.

По экспертным оценкам технология выявления незаконных рубок с помощью периодической съемки лесов из космоса имеет существенные недостатки. Прежде всего, это неспособность системы выявлять выборочные незаконные рубки и сплошные рубки на малых площадях. Также существует технологическая обоснованная задержка в получении космических снимков от 15 до 90 дней с момента совершения правонарушения. Применяемые сегодня при дистанционном

мониторинге незаконных рубок космические снимки высокого разрешения (10-30 м) позволяют выявлять площадные рубки площадью не менее 0,5-0,8 га с периодичностью не чаще одного раза в месяц. Приобретение снимков более высокого разрешения (до 1 м) потребует значительных затрат (сравнимых с затратами на содержание полноценной наземной охраны), при этом значительно увеличится и периодичность контроля – до 3 месяцев.

Вполне очевидно, что как в первом, так и во втором случаях достигается лишь выявление незаконных рубок, а не поимка нарушителя и привлечение его к ответственности.

Низкая эффективность дистанционного метода борьбы с незаконными рубками отражена в формах государственной статистической отчетности. Согласно данным форм отраслевого статистического наблюдения Рослесхоза ежегодное возмещение сумм ущерба от нарушений лесного законодательства, выявленных по результатам дистанционного мониторинга незаконных рубок, с начала его проведения - не превышало 0,5% от выявленного ущерба.

Вторым направлением, призванным обеспечить высокий уровень охраны лесов от незаконных рубок за счет усиления лесоучетной политики, стало создание в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 11.04.2013 г. единой государственной информационной системы учета заготовки древесины и оборота круглых лесоматериалов – ЛесЕГАИС.

Следует отметить, что в данном поручении (и в материалах выступлений участников заседания) речь не шла о применении ЕГАИС исключительно в качестве инструмента борьбы с нелегальными рубками. Аналогичные системы успешно применяются и в других секторах экономики, прежде всего, в целях защиты потребителей от некачественных товаров и услуг, легализации их производства с целью последующего налогообложения соответствующей предпринимательской деятельности, а также социализации рынка труда.

Трехлетняя практика применения в лесном хозяйстве ЛесЕГАИС подтвердила общее направление. С помощью ЛесЕГАИС во многом удалось легализовать

древесину, поставляемую арендаторами лесных участков на сырьевые рынки, что сделало возможным вывести производство товаров из древесины из «серого» рынка. Обязательство декларирования арендаторами продаж круглого леса с указанием реквизитов покупателей древесины открыло перед налоговыми службами и другими фискальными органами новые возможности в сфере контроля за выполнением юридическими и физическими лицами, осуществляющими лесопереработку, обязанностей перед государством и обществом по уплате налогов и сборов.

Других результатов ЛесЕГАИС достичь не удалось. Опрос сотрудников территориальных органов управления лесами в центральных регионах России, проведенный в рамках научных исследований ЦЭПЛ РАН, не выявил фактов выявления незаконных рубок с ее помощью. Многочисленные штрафные санкции, ежегодно декларируемые как результат успешной работы информационной системы, связаны с формальными нарушениями внесения в ЛесЕГАИС сведений лесопользователями, покупателями и транспортировщиками древесины, а также региональными органами управления лесами. В их числе: неподача и несоблюдение сроков предоставления декларации, ошибки в оформлении сопроводительных документов и т.п.

Следует отметить, что замыслы разработчиков ЛесЕГАИС, основанные на ее потенциальной возможности выявлять незаконные рубки путем выявления (расчета) превышения баланса рубки древесины над ее продажами, а также за счет введения сопроводительного документа на перевозку круглых лесоматериалов – оказались несостоятельными. Это объясняется двумя причинами.

Во-первых, в Российской Федерации установленная лесосека используется менее чем на 30%. Поставленные под контроль ЛесЕГАИС арендаторы также используют нормы заготовки леса на 60-70%. То есть у лесопользователей всегда имеется запас древесины (до 80 млн.куб.м), имеющий потенциальную возможность ее включения в декларацию ЛесЕГАИС, так как согласно лесному законодательству, арендаторами лесных участков оплачивается установленный, а не фактический объем заготовки древесины.

Во-вторых, в ЛесЕГАИС подается декларация, содержащая информацию об общем объеме сделки, заключаемой с покупателем древесины, которая может составлять тысячи кубометров древесины. В связи с чем, теряется механизм контроля за соответствием транспортируемой партии круглых лесоматериалов сопроводительному документу, предъявляемому перевозчиком. Очевидно, что это дает возможность перевозки нескольких партий товара по одному сопроводительному документу.

На данное обстоятельство обращала внимание Счетная палата Российской Федерации при проверке организации таможенного контроля и соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования при экспорте лесоматериалов (Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации №5 за 2018). В материалах проверки прямо указывалось на отсутствие при декларировании древесины возможности при помощи портала ЕГАИС отслеживать объемы движения древесины, начиная с заготовки, применительно к объемам, указанным во внешнеторговом контракте.

Социальные факторы.

К причинам, способствующим проведению населением нелегальных рубок, следует отнести законодательно установленные ограничения на лесопользование для местного населения, традиционно осуществляющего заготовку древесины для получения личного (семейного) дохода от ее переработки и продажи.

До 1993 года - мелкий отпуск леса населению, а с 1993 года - реализация древесины на корню на лесных аукционах в ряде регионов составляли до 50% от общего объема заготовки древесины. Это позволяло более чем 10 млн. сельских жителей, заплатив установленные государством платежи за лесопользование, пополнять свой доход за счет сезонной заготовки круглых лесоматериалов, производства и реализации товаров из древесины (строительный лес, виноградный кол, рудничная стойка, посуда, сувениры, мочало, срубы бань и т.п.).

С принятием нового Лесного кодекса лесопользование стало возможным исключительно при получении прав аренды, что, естественно, не по силам для рядового гражданина. По мнению ряда экспертов, такое положение, напрямую связанное с выживанием сельского населения на отдаленных территориях, привело к

мотивации граждан, проживающих в лесных поселках, на совершение незаконных рубок.

Выводы.

1. На современном этапе мирового развития нелегальное использование лесов рассматривается, прежде всего, как проблема, влияющая на конкуренцию. Соответственно, борьба с незаконными рубками в эксплуатационных лесах необходима, прежде всего, для обеспечения экономической устойчивости легальных производителей древесины (арендаторов и специализированных государственных учреждений), а также в целях беспрепятственного выхода отечественных производителей на мировые рынки лесобумажной продукции.

2. Объемы незаконных рубок, представленные официальной статистикой, не соответствуют реальным цифрам, они занижены в 15-20 раз. В этой связи решения, принимаемые государством, либо ошибочны, либо не отражают глубины имеющейся проблемы.

3. В соответствии с директивой Европейской комиссии 2010 года по поводу борьбы с импортом незаконной лесной продукции незаконная рубка - рубка, произведенная с нарушением применимого законодательства той страны, в которой она произведена. Вместе с тем Лесное законодательство Российской Федерации не дает определение «незаконным» рубкам, в связи с чем, имеет место необоснованное отнесение рубок к незаконным при наличии формальных (административных) нарушений. В качестве примера можно привести незаконные рубки, связанные с нарушением сроков подачи лесной декларации или декларации ЛесЕГАИС, рубкой лесного выдела, подлежащего рубке в соответствии с проектом освоения лесов, но без наличия материалов отвода и т.п.

4. Действующие таксы и методика расчета ущерба, наносимого лесам незаконными рубками, приняты без соответствующего эколого-экономического обоснования. Выявленный ущерб на порядок превышает расходы, необходимые для покрытия затрат, связанных с восстановлением лесных экосистем. При достаточно «суровом» уголовном законодательстве, применяемом сегодня к лицам, осуществляющим незаконные рубки, наличие в общей системе наказаний за

нелегальное лесопользование высоких штрафов, имеющих «сдерживающий» характер, представляется избыточным.

5. Современная численность лесной охраны, ее техническая обеспеченность не позволяют обеспечить охрану лесов от незаконных рубок. Решения о замене лесной охраны инструментами дистанционного наблюдения, а также информационными системами оказались несостоятельными.

6. Росту незаконных рубок во многом способствовало отсутствие территориального зонирования при передаче лесов в аренду. Решениями субъектов Российской Федерации в аренду были переданы все доступные леса, в том числе и леса, примыкающие к населенным пунктам, что ограничило коренному (местному) населению доступ к древесным лесным ресурсам, вынуждая его, в ряде случаев в целях выживания, осуществлять нелегальное лесопользование.

Предложения.

Решение задачи охраны лесов следует решать, прежде всего, посредством организации эффективной системы наземной охраны лесов, поиска источников ее финансирования, а также рядом мер нормативного правового регулирования.

В числе таких мер можно предложить:

- Приведение лесного законодательства Российской Федерации (в части норм, регулирующих заготовку древесины) в соответствие с международными стандартами и требованиями законодательства ведущих стран-импортеров лесной продукции, прежде всего с требованиями, определяющими легальность происхождения древесины, принятыми Регламентом Евросоюза ЕС № 995/2010.
- Стимулирование государственных органов управления лесами к получению максимального лесного дохода, необходимого для содержания полноценной, технически оснащенной лесной охраны. Для чего законодательно предусмотреть целевое назначение средств, поступающих в бюджет Российской Федерации и бюджеты субъектов Российской Федерации в качестве платежей за использование лесов, для обеспечения охраны и воспроизводства лесов (по аналогии с созданием в Российской Федерации системы дорожных фондов).

- Введение правовой и материальной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих продажу или переработку круглого леса, за приобретение нелегально добытой древесины, в случае если ее приобретению не предшествовало добросовестное изучение документов, разрешающих рубку леса или других доказательств законности происхождения древесины, а также сведений информационных систем (провозглашение принципа «должной предусмотрительности» для покупателей древесины).
- Установление государственного контроля за таксацией лесосек при отводе насаждений в рубку.
- Переход от системы платежей за установленные договором аренды корневые объемы древесины - к платежам за фактически заготовленные сортименты деловой древесины, технологических и топливных дров.
- Установление расчетных лесосек для каждого лесного участка, предоставленного в аренду. Включение в состав расчетной лесосеки древесины, заготавливаемой арендатором как при проведении рубок в спелых и перестойных насаждениях, так и при уходе за лесом.
- Установление порядка отпуска древесины с мест проведения выборочных рубок по факту ее заготовки.
- Снижение лимита объемов заготовки древесины, установленного проектом освоения лесов, на величину объемов незаконных рубок на арендованном лесном участке.
- Восстановление конкурсного доступа населения к лесным древесным ресурсам на депрессивных территориях, посредством введения соответствующих правовых норм и совершенствования территориального лесного планирования, исключая передачу в аренду лесов, расположенных вблизи населенных пунктов таких регионов.