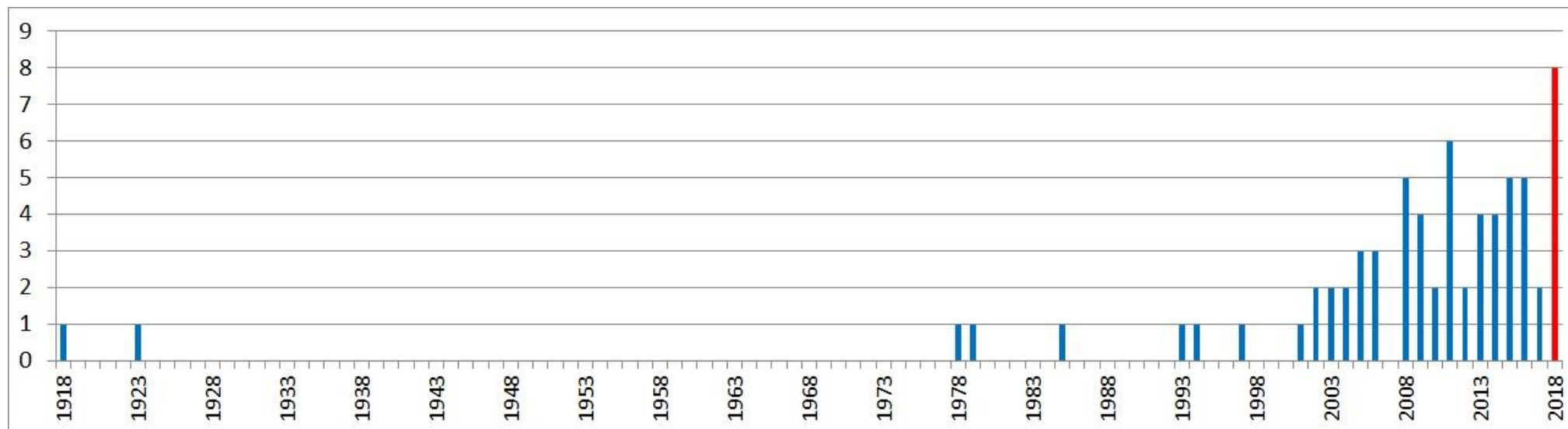


Ключевые положения, которые нужно отразить или усилить в концепции нового Лесного кодекса Российской Федерации

А.Ю.Ярошенко, руководитель лесного отдела Гринпис, 28 ноября 2019 года

Среди российских лесных специалистов в течение длительного времени существует консенсус: Лесной кодекс Российской Федерации 2006 года в качестве основы для развития эффективного лесного хозяйства, сохранения и рационального использования лесов - не годится. 47 внесенных в него наборов поправок ситуацию не улучшили.



Число декретов, законов и постановлений, введших или изменявших главные лесные законы России, за последние сто лет

Однако, какого-то единого или даже явно преобладающего мнения по поводу того, каким должен быть правильный Лесной кодекс, и как должна быть устроена система государственного управления лесами, пока нет. Обсуждение этого вопроса неизбежно будет долгим и сложным.

Предложенная Научным советом РАН Концепция является хорошей основой для такого обсуждения. Но некоторые положения должны быть усилены или добавлены.

Важное ограничение, которое необходимо учитывать

Лесная отрасль России в течение двух десятилетий находится в состоянии постоянных хаотических реформ. Ни одна из этих реформ не оказалась успешной, не привела к повышению уровня жизни работников леса, усилению охраны лесов, повышению эффективности лесного хозяйства. Кроме того, на лесное хозяйство воздействуют реформы в смежных отраслях (например, передача лесхозов-техникумов на региональный уровень в качестве компенсации за реформу полиции, укрупнение и переформатирование лесных университетов) и более широкие (например, пенсионная реформа, ожидающиеся земельная реформа и "регуляторная гильотина", и т.д.).

Терпение к таким реформам у большинства работников лесного сектора уже явно закончилось. В стране и в отрасли больше нет человеческих ресурсов для новых долгих лесных реформ с возможным в далеком будущем результатом.

Поэтому новый Лесной кодекс может эффективно сработать только в том случае, если его введение приведет пусть к постепенным, но заметным улучшениям в реальной жизни людей (работников леса и тех, чья жизнь тесно связана с лесом). Кодекс, рассчитанный на большие, но далекие результаты, отрасли в нынешних условиях не поможет.

Деньги

В настоящее время Российская Федерация делает вид, что финансирует переданные субъектам РФ лесные полномочия - а субъекты Российской Федерации делают вид, что эти полномочия исполняют.

Не изменив уровень финансирования лесного хозяйства, поменять это невозможно: уровень оплаты труда специалистов и руководителей нижнего звена в большинстве регионов такой, что они вынуждены или совмещать несколько работ (ставок), или постоянно искать подработки на стороне, или воровать. В такой ситуации невозможно даже просто качественно выполнять свою работу, не говоря уже о каких-либо переменах.

Даже если новый Лесной кодекс позволит создать (восстановить) систему самофинансирования лесного хозяйства - на это уйдут многие годы, поскольку придется восстанавливать материально-техническую базу и кадры для такого хозяйства. На эти годы необходимо обеспечить достаточный уровень бюджетного финансирования, иначе вместо реформ опять получится имитация.

Без обеспечения необходимого финансирования концептуально новый кодекс принимать нельзя.

Предложение: подготовить проект финансово-экономического обоснования и сделать его неотъемлемой частью Концепции.

Собственность на леса

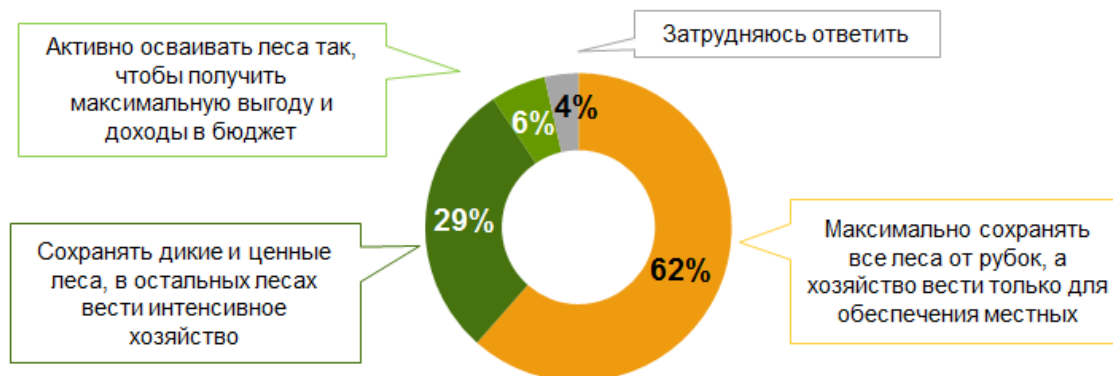
Вопрос о собственности на леса очень важен для российского общества, и абсолютное большинство граждан считает, что леса должны принадлежать государству:

Основная выборка

Отношение к российскому лесу

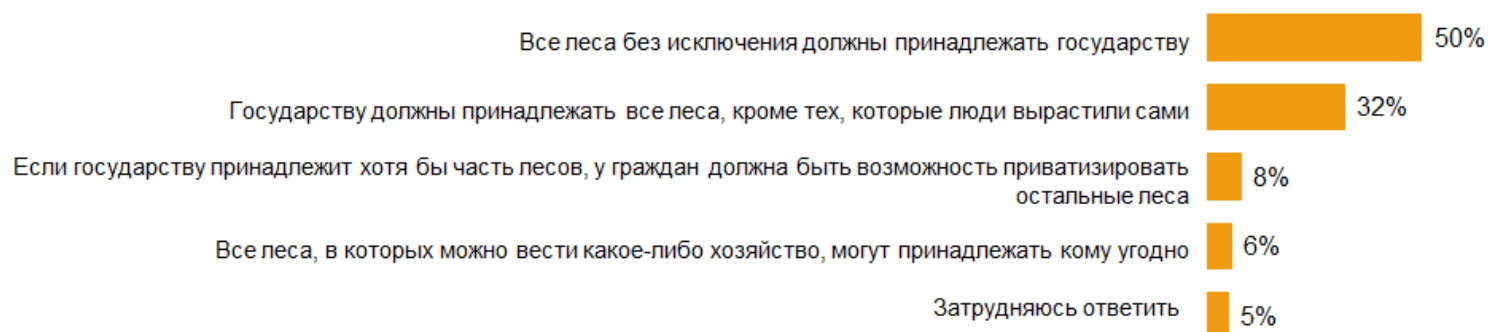
17

НАИБОЛЕЕ ПРАВИЛЬНОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ЛЕСАМИ



Большинство опрошенных считают, что все леса (62%) или хотя бы дикие и ценные (29%) нужно сохранять от вырубки. Половина опрошенных (50%) считают, что все леса без исключения должны принадлежать государству.

КОМУ ДОЛЖНЫ ПРИНАДЛЕЖАТЬ



Romir • Research • Rethink • React

Q8. Какое обращение с российскими лесами Вы считаете наиболее правильным? Выборка: все респонденты (1500). Q9. На Ваш взгляд, кому должны принадлежать российские леса? Выборка: все респонденты (1500).

Если новый Лесной кодекс откроет возможность для массовой (системной) приватизации лесов, находящихся сейчас в государственной собственности - он неизбежно будет воспринят большей частью общества как "воровской", направленный не на благо общества, а лишь на растаскивание очередного крупнейшего массива государственной собственности.

С другой стороны, согласно статье 9 Конституции, "земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности". Многообразие форм собственности на леса - это одно из условий формирования эффективной конкурентной экономики в лесном секторе.

Решается это противоречие очень просто: сохранением государственной собственности на те леса, которые сейчас принадлежат государству, и возможностью ведения лесного хозяйства в лесах на землях сельскохозяйственного назначения, которые сейчас в основном находятся в собственности физических и юридических лиц.

Предложение: исключить из Концепции любые случаи и возможности приватизации государственных лесов, связанные с введением нового Лесного кодекса.

Для защиты инвестиций арендатора в лесные плантации, дороги и иную инфраструктуру можно предусмотреть норму, аналогичную той, которая была в "Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде" 1989 года: в случае, когда арендатор произвел за счет собственных средств и с разрешения арендодателя улучшения, не отделимые без вреда для арендованного имущества, он имеет право после прекращения договора аренды на возмещение стоимости этих улучшений.

Долгосрочное закрепление прав на лесные участки

Концепция предусматривает три варианта предоставления лесных участков в пользование на длительный срок частным структурам: через лицензионное соглашение, в долгосрочное пользование и в доверительное управление. Детально определено, что такое доверительное управление.

Кроме того, не ясно, каким может быть механизм перехода от нынешней аренды (основной формы предоставления лесов в пользование) к новым формам долгосрочного пользования лесными участками, с учетом того, что договора аренды заключаются на срок до 49 лет, а проекты освоения лесов составляются на 10 лет.

Предложения:

1. Какими бы ни были новые формы долгосрочного закрепления прав на лесные участки, предусмотреть длительный переходный период - как минимум на срок действия существующих проектов освоения лесов.

2. Предусмотреть не принудительные, а экономические механизмы, стимулирующие существующих арендаторов к переходу на новые формы долгосрочного закрепления прав на лесные участки.

3. Определить с равной степенью детальности, что такое лицензионное соглашение, долгосрочное пользование и доверительное управление.

Особо охраняемые природные территории

Основная часть площади российских особо охраняемых природных территорий приходится на леса, и очень важно, чтобы концепция нового Лесного кодекса, как и сам кодекс, максимально соответствовали законодательству об ООПТ и сложившейся практике управления российской заповедной системой. Новый кодекс не должен создавать новых противоречий и тем более неустранимых проблем в управлении особо охраняемыми природными территориями.

В настоящее время в Концепции такие противоречия есть. В частности, она относит практически все функции, связанные с управлением ООПТ, к полномочиям Российской Федерации - при том, что согласно закону об ООПТ, особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение, и находиться в ведении соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предложение: привести соответствующие части Концепции в соответствие с Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" и со сложившейся практикой государственного управления системой ООПТ.

Разделение функций надзора, охраны, управления лесами и хозяйственной деятельности в них

Как показал опыт принятия Лесного кодекса РФ 2006 года и поправок к нему, вопрос о разделении функций надзора, охраны, управления лесами и хозяйственной деятельности в них вызывает очень большие затруднения у законодателей. В связи с этим данную тему в Концепции необходимо проработать наиболее тщательно.

Концепция предусматривает получение доходов от оказания лесохозяйственных услуг в качестве источника финансирования охраны лесов, и при этом значительные полномочия лесной охраны по контролю за деятельностью иных лесопользователей. Такое совмещение обуславливает коррупционные риски и риски монополистической деятельности государственных лесохозяйственных организаций.

Предложения:

1. Для должностных лиц организаций, ведущих хозяйственную деятельность, связанную с использованием лесов, предусмотреть ограниченный набор полномочий по охране лесов (по аналогии с "производственным охотничьим контролем").

2. Полномочия по контролю за соблюдением лицами, использующими леса, требований действующего законодательства возложить исключительно на должностных лиц, осуществляющих государственный лесной надзор.

Экстенсивное лесное хозяйство

Термин "экстенсивное лесное хозяйство" неудачен, поскольку фактически подразумевает пользование лесом без ведения лесного хозяйства (т.е. использование леса как природного месторождения древесины, условно-возобновляемого природного ресурса). Возможно, правильнее использовать термины "лесное хозяйство" и "экстенсивное лесопользование".

Кроме того, важно, чтобы при введении нового Лесного кодекса не сохранилась главная проблема существующей экстенсивной модели лесопользования, состоящая в том, что при ней эффективное воспроизводство хозяйственно ценных лесов и защита их от больших непроизводительных потерь не обеспечивается - а разрешенные объемы рубок (расчетная лесосека) считаются по формулам и алгоритмам, разработанным для полноценного лесного хозяйства.

Предложение: после абзаца про экстенсивное лесное хозяйство вставить следующий абзац:

"Допустимая интенсивность лесопользования (расчетная лесосека, установленный объем заготовки древесины по лесному участку) рассчитывается по-разному для зон интенсивного и экстенсивного хозяйства с учетом реальной продолжительности воспроизводства лесов хвойного, твердолиственного и мягколиственного хозяйства, и непроизводительных потерь лесных ресурсов от пожаров, болезней, вредителей и иных неблагоприятных факторов".

Охрана и защита лесов дикой природы

С учетом глобального и континентального значения территорий дикой природы, а также выполнения положений Парижского соглашения и постановления Правительства РФ от 21 сентября 2019 г. № 1228 о принятии Парижского соглашения, охрана и защита лесов от крупномасштабных чрезвычайных ситуаций может быть необходима даже на не управляемых и не вовлеченных в хозяйственную деятельность территориях.

Предложение: в конце главы "Охрана и защита лесов" дополнить Концепцию следующим абзацем:

"Охрана и защита лесов дикой природы обеспечиваются в той мере, в которой это необходимо для предотвращения чрезвычайных ситуаций регионального и федерального уровня, воздействие которых выходит за границы этих лесов, или создает угрозу выполнения международных соглашений Российской Федерации".

Особо защитные участки леса

Одной из важнейших форм сохранения биологического разнообразия и некоторых средообразующих функций лесов является выделение особо защитных участков леса - небольших по площади, но уникальных для конкретного ландшафта или территории. Практика выделения таких участков давно существует как в России, так и во многих зарубежных странах с развитым лесным хозяйством.

Концепция предусматривает сохранение биологического разнообразия в эксплуатационных лесах только за счет создания особо охраняемых природных территорий. Это представляется совершенно неправильным - в случае отказа от системы ОЗУ многие элементы биологического разнообразия будут утрачены, многие места обитания редких и охраняемых видов живых организмов окажутся под угрозой.

Предложение: предусмотреть существование особо защитных участков леса в любых управляемых лесах, закрепив полномочия по их установлению за уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации.

Результаты лесовосстановления

Концепция правильно предлагает перейти в лесном законодательстве от регулирования начальных стадий и процессов воспроизводства лесов к регулированию его результатов.

Лучше всего было бы установить минимальные требования, которым должны соответствовать участки после завершения критически важных периодов воспроизводства лесов: лесовосстановления (около 3 лет) и уходов за молодняками (около 20 лет), оставив способы достижения этих результатов, в том числе способ лесовосстановления, на усмотрение лиц, использующих леса. На эти же критически важные периоды надо переориентировать систему государственного мониторинга воспроизводства лесов.

Предложение: перейти в Концепции от оценки результатов лесовосстановления на момент перевода лесных культур в земли, занятые лесными насаждениями, к оценке результатов к концу периода уходов за молодняками.

Соответствующий пункт Концепции изложить в следующей редакции:

"Успешность и завершение восстановления лесов характеризуется формированием насаждения целевого состава и целевой густоты, в котором полностью устранена возможность конкурирующего влияния деревьев нежелательных пород, после завершения рубок ухода в молодняках".

Научная и учебная деятельность в лесах

Представляется целесообразным проработать дополнительно вопрос об использовании лесов для научной и учебной деятельности, в том числе:

- для производственных экспериментов в деятельности лиц, использующих леса;
- для работы учебно-опытных лесничеств, опытных лесхозов;
- для работы биологических станций и научных стационаров;
- для работы лесхозов-техников;
- для работы школьных лесничеств.

Для этих целей может не хватить предлагаемого Концепцией публичного сервитута.

Предложения:

1. Определить механизм предоставления лесных участков разным типам учебных и научных организаций для осуществления их деятельности на долгосрочной основе.
2. Предусмотреть возможность проведения экспериментальных работ лицами, использующими леса.
3. Определить механизм обеспечения сохранности постоянных опытных объектов, созданных в рамках публичного сервитута.

Мотивация

Опыт управления лесами на протяжении последних десятилетий показывает, что одни лишь требования законодательства не обеспечивают качественного выполнения лесохозяйственных мероприятий и работы, нацеленной на выращивание ценных лесов. Необходимо создание системы стимулов, мотивирующей исполнителей лесохозяйственных работ к их качественному выполнению и достижению значимых результатов, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Необходимо проработать вопрос о таких стимулах и мотивах, в том числе при подготовке проекта финансово-экономического обоснования нового Лесного кодекса Российской Федерации.

Предложения общего характера, в т.ч. по дальнейшей работе

1. Выделить и сформулировать основные вопросы, касающиеся Концепции, и организовать по ним более широкое общественное и профессиональное обсуждение (например, на Лесном форуме Гринпис, на иных специализированных лесных сайтах, а по вопросам, имеющим наибольшее общественное значение - заказать социологическое исследование или опрос).

2. Изменить формат Концепции, выделив в отдельные документы-приложения описание существующей ситуации и обоснование предлагаемых решений. Подготовить, с учетом состоявшегося обсуждения, краткое изложение Концепции с указанием ее основных положений.

3. После доработки Концепции с учетом поступивших предложений, а также разработки финансово-экономического обоснования, организовать еще одно специальное обсуждение в формате расширенного заседания Научного совета РАН по лесу или научных дебатов.

4. Выделить набор взаимосвязанных ключевых положений Концепции, определяющих ее смысл и суть, без которых разработка нового Лесного кодекса на ее основе недопустима (чтобы исключить возможность принципиального искажения ее смысла при разработке самого кодекса).