

Кулясова А.А. Нормативно-правовые основы и практики участия населения в управлении лесами // Устойчивое лесопользование. 2013. № 4 (37). с. 27-35.





Нормативно-правовые основы и практика участия населения в управлении лесами

А. Кулясова, ЦНСИ¹

Вопрос участия населения в управлении лесами всегда был неразрывно связан с интересами и возможностями использования разнообразных благ, предоставляемых лесом. В последние десятилетия леса, доступные местному населению на протяжении столетий для многоцелевого пользования, стремительно исчезают в результате промышленных рубок. В настоящее время конкуренция за право рубки экономически доступных лесов со стороны лесопромышленников стала очень жесткой, в рубку им отдаются, в том числе, леса, традиционно использовавшиеся для нужд местного населения. При этом в подавляющем большинстве случаев население никак не влияет на решения по использованию лесов. Есть ли сегодня у населения право влиять на такие решения и участвовать в лесопромышленном управлении, каким образом надо совершенствовать законодательство?

Эволюция нормативно-правовой базы участия населения в управлении лесами и лесопользовании в России

Доступ населения к лесным ресурсам в царское время

Для начала проследим, как исторически формировалась правовая база, обеспечивавшая участие населения в лесопользовании и лесопромышленном управлении. Многоцелевое лесопользование всегда было важно для ведения хозяйства в лесных районах страны. Веками люди использовали лес на основании традиционного права. Во время проведения генерального межевания при Екатерине II в 1766 году впервые появилось юридическое право на использование леса крестьянами, часть лесов получила статус крестьянских. В их состав включались лесные территории, вошедшие в окружающую между земель казенных селений². Признавая право крестьян владеть лесами, государство устанавливало права и обязанности лесопользователей. Постепенно были закреплены различные формы собственности на леса. К 1913 году по видам собственности леса разделялись на казенные (47%), удельные (4%), частновладельческие (33%), крестьянские (10%), прочие (6%)³. Во владении крестьян числилось 11 258 тыс. га леса⁴.

До начала XX века во многих многолесных районах осуществлялось вполне эффективное местное самоуправление, при котором практически вся деятельность в лесу определялась самими сообществами. Обычно лесом распорядилась



Шилыковский бор сохранился благодаря водоохранной зоне реки Кубена (Сокольский район Вологодской области, апрель 2011 года)

крестьянская община деревни. Представление о типичном опыте общинного управления лесами можно получить на примере Шилыковского бора в Вологодской области (Сокольский район, окрестности деревень Шилыково и Новое). Это сосновый бор с примесью ели и лиственных пород площадью около 100 га. Бор использовался общинами двух деревень и был разделен между ними. Кроме того, он был разделен на полосы между семьями. Каждая семья была ответственна за ведение хозяйства в определенной полосе леса. С этой полосы семьи обеспечивали себя дровами из сухостоя и ветровала, выбирали деревья для ремонта и строительства, вырубали подрастающие ели на колья, жерди и вичьё (ветки, использовавшиеся для соединения частей изгородей). Небольшая огороженная часть леса — поскотина — использовалась для выпаса скота. У каждой деревни была своя поскотина. В небольшой части леса, где был березняк, обе деревни заготавливали веники для бань. Грибы и ягоды, которые росли в большом количестве, собирали независимо от того, где была полоса, но старались посещать свои места. Таким образом, лес использовался устойчиво и поддерживался в виде продуктивного соснового массива вплоть до 1960-х годов. Сейчас лесное хозяйство в бору находится в упадке, но древостой сохраняется в силу того, что находится в защитной полосе реки.

Доступ населения к лесным ресурсам и участие в управлении ими в советское время

С установлением советской власти декретом «О лесах» (1918) леса, принадлежащие частным лицам и обществам, были объявлены общенародным достоянием, за исключением небольших площадей, выделенных в пользование совместным общинам. Управление лесами осуществлялось местными советами. Уже через несколько лет была осознана необходимость передачи сельским сообществам большей площади лесов. В соответствии с Лесным кодексом 1923 года была введена категория «леса местного значения». В их

¹ Автор благодарен Ю. Долининой (WWF России) за помощь в актуализации информации по нормативно-правовым актам.

² Чернякевич Л. М. Этапы развития управления лесами и лесным хозяйством России. Режим доступа: http://csfm.marstu.net/elearning/Chernyakevich/text/chapter4_1.html

³ Там же.

⁴ Торцев Е. В. Состояние и перспективы развития сельских лесов Ленинградской области. Режим доступа: <http://www.forest.ru/rus/problems/control/lenselles.html>



состав (согласно статье 5) вошли: бывшие крестьянские, общественные и переселенческие лесные наделы; леса, находящиеся в подворном крестьянском владении (отруба, хутора); другие леса, принадлежавшие до национализации сельским обществам и товариществам крестьян и находившиеся в их лесном или подсечном пользовании. В лесах Севера в местностях с лесистостью более 15 %, где не было лесов крестьянских владений, из лесов государственного значения выделялись лесные участки, предназначенные исключительно для удовлетворения потребностей в древесине трудовых объединений с расчетом не более 2 десятин на душу населения. В соответствии со статьей 7 леса местного значения (по признанию их таковыми Народным комиссариатом земледелия) передавались губернскими земельными органами в бессрочное пользование земельным обществам, сельскохозяйственным коммуна и артелям, другим объединениям трудовых землепользователей, а также отдельным землепользователям.

Таким образом, жители сельских сообществ наделялись не только землей, но и лесом, выделяемым им в вечное пользование, в объемах, обеспечивающих долгосрочное местное развитие, что подтверждалось соответствующими актами.

Позднее система лесопользования и лесоуправления местными сообществами была еще более упорядочена: 30 декабря 1927 года принято Положение о лесах местного значения и органах управления ими. Губернским земельным управлением леса местного значения передавались в бессрочное бесплатное пользование земельным обществам, другим объединениям трудовых землепользователей и даже отдельным землепользователям из расчета не более 2 га на душу населения. Был определен перечень документов по передаче лесов местного значения и ведения хозяйства в них. Для несения охраны в этих лесах органами власти назначались лесные старосты и объездчики, которым присваивались такие же права, как у сотрудников охраны казенных лесов. Содержались они за счет лесопользователей.

Позднее, при объединении личных хозяйств в колхозы, советская власть еще раз подтвердила выделение лесов в вечное пользование сообществ соответствующими актами. В соответствии с постановлением Совета народных комиссаров СССР от 7 июля 1935 года сельскохозяйственные артели, организованные первоначально на базе земель сельскохозяйственного назначения, в ходе проведения землеустройства и получения государственных актов на бессрочное (вечное) пользование землей приобрели право бессрочного пользования лесами. Большая часть установленных в тот период границ землепользований сохранялась до последнего времени. В 1948 году колхозные леса приобрели отдельный статус, было принято Положение о колхозных лесах. Покрытые лесом земли закреплялись колхозам государственными актами на вечное пользование землей. Колхозы признавались полноправными пользователями этих лесов, и вся продукция, получаемая в колхозных лесах, а также лесной доход от отпуска древесины на сторону другим потребителям поступали в распоряжение колхоза. В это время площадь колхозных лесов, исчисляемая в 39,2 млн га, составляла около 6–7 % всего лесного фонда страны¹. В ряде областей за колхозами были закреплены обширные площади лесов. Так, в Вологодской области средняя площадь лесов, закрепленных за одним колхозом в 1950-е годы, составляла 3014 га, а в Вытегорском районе — 9162 га. В колхозе им. Владимира Ильича Крестецкого района Новгородской области на каждого трудоспособного колхозника приходилось 4 га пашни и 94 га леса².

К сожалению, уже к 1960-м годам государство забыло о своих обязательствах. Там, где колхозы были преобразованы в совхозы, коллективная собственность была переведена в совхозную, т. е. в государственную. Однако леса, входившие в систему сельского хозяйства и так или иначе, обеспечивав-

шие интересы и нужды местного населения, сохранялись в виде отдельной категории «сельские леса» до 2004 года. Отметим, что при этом определенная доля участия в управлении этими лесами оставалась у местного населения и местных органов власти. К началу 2000-х годов³ площадь лесов, входящих в систему сельского хозяйства, составляла 44,5 млн га с общим запасом древесины 5,3 млрд м³.

Современное состояние и перспективы развития участия населения в управлении лесами

В 2004 году категория «сельские леса» была упразднена. К лесам, предназначенным для обеспечения устойчивого развития сельских сообществ, получили доступ арендаторы. Местные сельские сообщества оказались лишены лесных ресурсов. Необходимо отметить, что в сельских сообществах устойчивое управление своими лесами базировалось на чувстве меры и понимании отдаленности выгод большинства лесохозяйственных работ. Эти работы именно в силу отдаленности результатов в ряде случаев невозможно реализовывать на принципах коммерции. Сообщества находили иной путь, встраивая эти работы в свой хозяйственный цикл. Сохранявшиеся до последнего времени примеры такого лесоуправления мы встречали в отдаленных деревнях, где до сих пор действуют колхозы в виде кооперативов, в частности на территории Онежского полуострова.

© А. Овчинников



Традиционные рубки местного населения. Рубка занимает несколько соток, не наносит вреда лесной экосистеме. На такой вырубке увеличивается продуктивность ягодников (Онежский полуостров, август 2012 года)

В современном лесном и природоохранном законодательстве существует значительный пробел, касающийся прав местных сельских сообществ и общественности в целом на участие в управлении лесами, лесопользовании и сохранении природных систем. В последнее десятилетие местные сообщества оказались отделенными от принятия решений по использованию природных ресурсов, от которых зависит их развитие (леса, реки, озера, земля). Законодательно легальное использование сельскими жителями природных ресурсов, в первую очередь лесных, крайне затруднено. Фактически сельские сообщества лишены ресурсов своего развития. Это одна из главных причин очередного этапа разрушения многих сельских сообществ, снижения социальной энергии жителей, отъезда молодежи в города.

¹ Справочник по учету лесного фонда СССР. М., 1957. С. 2.

² Заславская Л. А. Правовое положение колхозных лесов / Автореф. дис... канд. юр. наук. М., 1963. 18 с. Режим доступа: <http://law.edu.ru/script/cntsources.asp?cntID=100013729>

³ Торцев Е. В. Состояние и перспективы развития сельских лесов Ленинградской области. Режим доступа: <http://www.forest.ru/rus/problems/control/lenselles.html>



Информирование как основа вовлечения общественности в управление лесами¹

Важнейшим условием вовлечения общественности в управление лесами является наличие в открытом для общественности доступе информации о лесах. Россия располагает необходимой законодательной базой для обеспечения открытости информации о лесах. Так, статья 42 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии...» В пункте 2 статьи 24 указано, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. В статье 29 говорится, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Обеспечение граждан страны достоверной и полной информацией о состоянии лесов и о деятельности органов государственной власти и управления, в том числе через интернет-сайты, является не только веянием времени, но и требованием законодательства. Интернет-сайт для органа управления лесами субъекта Российской Федерации — это не только «лицо» или представительство в сети, но и важный механизм информирования и вовлечения граждан в управление лесами. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 80-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» подробно раскрывает эти положения Конституции. В частности, в пункте 1 статьи 10 говорится, что государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информации может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

Между тем информация на сайтах органов управления лесами о состоянии лесов, деятельности лесопользователей и работы органов управления лесами оставляет желать лучшего. В течение 2010–2011 годов наличие интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации и качество их информационного наполнения привлекали большое внимание природоохранных организаций, входящих в Общественный экологический совет при Рослесхозе. Эта тема неоднократно рассматривалась на заседаниях совета, в том числе 30 июня 2011 года, когда было рекомендовано включить показатели качества интернет-сайтов в независимый рейтинг госу-

дарственного управления лесами, который проводил в 2010–2011 годах WWF России.

Рейтинг WWF показал, что далеко не все субъекты в настоящее время полностью используют потенциал Интернета. У многих органов управления лесами регионального уровня содержание интернет-сайтов не отвечает современным запросам по актуальности и полноте информации как о лесах, так и о деятельности самих органов по использованию, охране и защите лесов. Слабо используются возможности профилактической информационной работы среди населения по предупреждению лесных пожаров, а также по информированию о действующих региональных нормативно-правовых документах.

Региональные нормативные акты приняты во всех регионах. Однако через Интернет можно ознакомиться с ними на официальных сайтах органов управления лесами менее чем в половине субъектов. Очень сложно требовать выполнения законов и постановлений, когда затруднительно даже ознакомиться с их текстом. Все регионы отчитались о разработке и утверждении лесных планов и лесохозяйственных регламентов. Однако в менее половины случаев население и другие заинтересованные стороны не могут ознакомиться с этими документами в Интернете, а на них в соответствии с Лесным кодексом должно быть основано все лесное хозяйство и использование лесов. Единичны случаи размещения на сайтах картографических материалов, наиболее полезных общественности и другим заинтересованным сторонам для контроля, например, за легальностью лесопользования.

Рейтинг свидетельствует о ненадежности статистической информации по многим показателям, как предоставляемой регионами, так и имеющейся в открытом доступе. Безусловно, это затрудняет не только вовлечение общественности в управление лесами, но и принятие научно обоснованных управленческих решений самими органами управления лесами, которые вынуждены фактически управлять лесами вслепую.

Кроме того, в единичных случаях выявлено наличие в субъектах эффективно действующих общественных лесных (экологических) советов при региональных органах управления лесами. При этом Общественный экологический совет Рослесхоза существует и устойчиво работает с 2005 года. Работа совета, возможно, не идеальна, но на его заседаниях представители общественных организаций и руководство Рослесхоза регулярно обсуждают наиболее важные и острые проблемы, которые интересуют общественность.

На сегодняшний день основным документом, определяющим лесные отношения, является Лесной Кодекс Российской Федерации. Однако не надо забывать Конституцию Российской Федерации, где в части 1 статьи 9 сказано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Соответственно и леса должны использоваться и охраняться как основа жизни и развития людей, проживающих на соответствующей территории. Эта статья дает основу для реализации прав местных сообществ на использование лесных ресурсов в интересах своего развития. Полная реализация прав возможна только при участии населения в принятии решений о лесопользовании, т. е. при наличии законодательного механизма, обеспечивающего это на

практике. Основа такого механизма — общественное участие в лесопользовании. В Лесном кодексе общественное участие в лесопользовании прописано декларативно. Так, в части 7 статьи 1 (Основные принципы лесного законодательства) говорится об участии граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах. Статья 11 (Пребывание граждан в лесах) является важной с точки зрения реализации интересов людей, поскольку подтверждает их право использовать лесные ресурсы для своей жизни, однако не упоминает об общественном участии: «Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов». Механизм же участия граждан в лесопользовании в Лесном кодексе не прописан.

¹ Раздел подготовлен Н. Шматковым (WWF России) по следующим материалам: Рейтинг WWF «Информационное содержание интернет-сайтов органов государственного управления лесами субъектов Российской Федерации» 2011 года / А. Ю. Григорьев, К. А. Пахорукова, Н. М. Шматков. Под общей редакцией Н. М. Шматкова; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2012.



Основной законодательно закрепленной формой общественного участия в лесоуправлении являются различные общественные обсуждения проектов документов. Под общественными обсуждениями понимается комплекс мероприятий, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия¹. Общественное обсуждение законопроектов в настоящее время проводится в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Общественные обсуждения касаются таких документов, как Лесной кодекс, Водный кодекс, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и т. д., а также документов более низкого уровня (лесные планы субъектов федерации, лесохозяйственные регламенты лесничеств). Общественные обсуждения необходимы и при принятии проектов освоения лесов лесозаготовительных предприятий.

До последнего времени участие общественности в обсуждении этих документов было закреплено в ряде подзаконных актов. Так, в пункте 6 Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации, введенном в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 года № 246, в соответствии со статьей 86 Лесного кодекса сказано: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесного плана, в том числе путем размещения его на срок не менее 30 дней на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сети Интернет. По истечении указанного срока органы государственной власти субъектов Российской Федерации в течение 30 дней осуществляют доработку проекта лесного плана с учетом предложений и замечаний, поступивших от заинтересованных лиц, и направляют его на заключение в Министерство природных ресурсов Российской Федерации». Документ утратил силу в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 года № 1183.

Пункт 12 приказа МПР России от 19 апреля 2007 года № 106 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки сроков их действия и порядка внесения в них изменений», изданного в соответствии со статьей 87 Лесного кодекса, прописывал такую же процедуру и обязывал органы государственной власти и местного самоуправления организовать ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесохозяйственного регламента и с учетом поступивших предложений и замечаний организовать доработку проекта лесохозяйственного регламента и его утверждение. Приказом Минприроды России от 2 апреля 2012 года № 87 настоящий приказ признан утратившим силу.

Приказ МПР России от 14 мая 2007 года № 125 «Об утверждении порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов», изданный в соответствии со статьей 89 Лесного кодекса (Государственная или муниципальная экспертиза проекта освоения лесов), обязывал проведение общественных обсуждений проектов освоения лесов. Они являлись обязательной процедурой при подготовке к государственной экологической экспертизе. Протоколы об-

щественных слушаний или результаты общественных обсуждений, проведенных в другой форме, входили в стандартный пакет документов, представляемых на экспертизу. Приказом Минприроды России от 10 февраля 2012 года № 33 настоящий приказ признан утратившим силу.

Наиболее полно механизм участия общественности в принятии решений в целом раскрыт в Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и в Положении об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, принятом приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 года № 372. Однако данные документы охватывают очень ограниченный спектр объектов экологической экспертизы. Ранее этот закон касался государственной экологической экспертизы проектов освоения лесов. Тем не менее согласно статьям 11-12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», проекты освоения лесов больше не являются объектами государственной экологической экспертизы.

Другие объекты, подлежащие экспертизе, такие как особо охраняемые природные территории (ООПТ), хвостохранилища, полигоны твердых бытовых отходов, могут захватывать лесные территории, и в этом смысле общественные обсуждения проектов могут быть связаны с лесными вопросами.

Далее подробнее остановимся на положениях Федерального закона «Об экологической экспертизе», обеспечивающих участие общественности. Согласно статье 3, где перечисляются принципы проведения экспертизы, одним из них является следующий: «гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения; организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе». Статья 9 содержит полномочия органов местного самоуправления в области экологической экспертизы и дает им право организации по требованию населения общественных экологических экспертиз. В статье 14, раскрывающей порядок проведения государственной экологической экспертизы, указано, что материалы обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованными органами местного самоуправления, являются обязательной частью документации, предоставляемой для экспертизы.

Глава IV закона посвящена общественной экологической экспертизе, которая может проводиться наряду с государственной, однако в соответствии с частью 2 статьи 25 ее результаты юридически признаются только при их утверждении федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы. На практике проведение общественной экологической экспертизы достаточно затруднительно, так как инициатор хозяйственной деятельности, как правило, затягивает выдачу документов для оценки экспертам, стараясь быстрее получить заключение государственной экологической экспертизы.

Утверждение результатов общественной экспертизы является исключительным случаем. Как отмечено выше, после того как проекты освоения лесов перестали быть объектом государственной экологической экспертизы, общественные обсуждения фактически, несмотря на постулирование участия общественности в управлении лесами в Лесном кодексе, не являются обязательной частью принятия основных документов, регулирующих использование лесов, решения общественных слушаний и предложения общественности необязательны к применению, а могут быть лишь приняты во внимание. Процесс обсуждения Лесного кодекса,

¹ Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации утверждено приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 года № 372.



© А. Овчинников



Сельским сообществам ресурсы леса нужны для жизни. Дом с запасом дров и стойматериалов для ремонта (село Бестужево Устьянского района Архангельской области, июнь 2012 года)

лесных планов субъектов федерации показал, что вопреки чрезвычайной активности граждан, общественных организаций и даже представителей лесозаготовительных предприятий, а также самих органов управления лесами принятие конкретных предложений, исходящих снизу, было, скорее, исключением и проходило с большим трудом.

В целом можно сказать, что механизм общественных обсуждений, в частности общественных слушаний, в сфере лесопользования и лесосохранения не работает. Причины этого, во-первых, в отсутствии соответствующей нормативно-правовой базы и рекомендательном характере решений и предложений, во-вторых, в отсутствии широкой и адресной для потенциальных заинтересованных лиц и организаций информации о возможности обсуждения лесных планов, лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов, в-третьих, в отсутствии достаточных знаний и навыков у широкой общественности для обсуждения и внесения предложений в подобные документы, в-четвертых, в незаинтересованности лесозаготовительных предприятий и органов управления лесами, представляющих соответственно проекты освоения лесов, лесные планы и лесохозяйственные регламенты, в проведении обсуждений и слушаний.

Для реального усиления общественного участия в лесопользовании необходимы системные изменения в законодательстве. Например, необходимо, чтобы документы лесного планирования, такие как лесные планы субъектов Российской Федерации и лесные регламенты, вновь стали объектами государственной экологической экспертизы, при этом должна быть разработана и закреплена в нормативно-правовых актах процедура общественных слушаний, которая предполагала бы:

- полную открытость документов лесного планирования для всех заинтересованных сторон;
- адресное информирование и возможность свободного участия всех заинтересованных сторон в обсуждении;
- понятную и справедливую схему внесения поступивших предложений.

Следует упомянуть также о некоторых возможностях общественного участия в лесопользовании. Они заложены в главе 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации, касающейся территориального планирования. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица вправе представлять предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования Российской Федерации. Внесение изменений в схемы территориального планирования лишь в некоторой степени

касаются лесопользования в части планирования новых ООПТ. Отметим, что есть положительные примеры, когда экологическим общественным организациям удавалось внести свои предложения по ООПТ в схемы территориального планирования. Так было в Карелии, где приняты предложения региональной общественной организации «СПОК», и в Архангельской области, где частично приняты предложения WWF.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предоставляет некоторые возможности общественного участия в лесопользовании, но касается лесов, находящихся на землях поселений.

Ключевой пробел в законодательстве — отсутствие возможности у местного населения, местных и районных администраций влиять на передачу лесов в любой вид аренды. При подготовке и внесении изменений в лесные планы необходимо согласовать с представителями муниципалитетов и общественности перечень лесных территорий, которые можно передавать в различные виды аренды. Это обеспечит охрану от передачи в аренду значимых для населения лесных участков.

Опыт вовлечения общественности в процесс передачи лесов в аренду существует на региональном уровне. Наиболее известный пример — Республика Коми, где под влиянием деятельности Коми регионального некоммерческого фонда «Серебряная тайга» и модельного леса «Прилузь» общественные слушания были закреплены как обязательная процедура при передаче лесных участков в аренду. Этот опыт имел как положительные, так и отрицательные стороны. Основной отрицательный момент — совещательный статус решений общественных слушаний, неготовность местных жителей участвовать в этой процедуре. Если бы решения слушаний являлись обязательными для исполнения, население было бы заинтересовано в них участвовать, так как слушания стали бы механизмом влияния на решения. Механизмы общественного участия в управлении лесами успешно разрабатывались и реализовывались проектом «Псковский модельный лес».

Сертификация по схеме FSC и участие населения в управлении лесами

Широкий спектр возможностей для участия населения в лесопользовании дает международная добровольная лесная сертификация по схеме Лесного попечительского совета (FSC). Стандарт сертификации лесопользования на арендованной лесозаготовительными предприятиями территории содержит принципы, критерии, показатели и индикаторы. На основе их проверки аудитор делает заключение об устойчивости лесопользования на территории, арендованной лесозаготовительной компанией. Стандарт FSC предполагает участие всех заинтересованных сторон в процессе лесопользования и содержит ряд социальных требований, обеспечивающих соблюдение интересов местных жителей и коренных народов при промышленном лесопользовании. Основные требования, обеспечивающие участие населения в лесопользовании, можно разделить на три блока: обязательства предприятия по информированию и доступу к информации; обязательства по учету интересов природопользования местного и коренного населения; возможность контроля со стороны местных жителей и других заинтересованных сторон за выполнением требований стандарта FSC.

Доступ к информации предполагает информирование населения о планах лесозаготовок, распространение информации о границах аренды, доступность карт аренды и многое другое. Учет интересов местного и коренного населения вы-



ражается в первую очередь в возможности сохранения от рубок лесов высокой природоохранной ценности (ЛВПЦ) 5 и 6 типов. Это леса, необходимые для экономического выживания населения, важные с точки зрения традиционного многоцелевого лесопользования, имеющие иную социальную значимость, в том числе культурную, религиозную, рекреационную и т. д.

ЛВПЦ 5 — это лесные территории, имеющие особо важное значение для выживания местного населения (для добычи средств к существованию или поддержания здоровья).

ЛВПЦ 6 — это лесные территории, играющие ключевую роль в сохранении национально-культурного самосознания местного населения.

Возможности для контроля со стороны местных жителей за выполнением требований стандарта существуют, хотя на практике часто не реализуются или реализуются частично. Они обеспечиваются тем, что текст стандарта опубликован в Интернете, вариант аудиторского отчета доступен общественности, специальные отчеты предприятия высылают заинтересованным сторонам или размещают на сайте. В то же время местные жители ходят в лес и видят то, что там происходит, где и как ведутся рубки. Ознакомившись с текстом стандарта, в случае своего несогласия с практикой лесопользования и подходами предприятия к лесопользованию, они теоретически могут обратиться на предприятие, пожаловаться аудитору и даже в FSC. Но на практике это происходит крайне редко. Приходится признать, что уже почти 10 лет (с начала развития сертификации по схеме FSC в России) возможности участия населения в лесопользовании ограничены. Почему? Никакой закон не работает сам по себе, автоматически. Его реализация зависит от заинтересованных сторон. В нашем случае наибольшая ответственность за вовлечение населения в лесопользование лежит на предприятии, которое не заинтересовано в этом. Кроме того, у большинства местных жителей отсутствует чувство хозяина в лесу. Люди не имеют культуры и навыков переговоров с предприятием, не верят в возможность отстаивать свои интересы. Все это приводит к игнорированию возможностей, предоставляемых сертификацией, во многих случаях сводит на нет ее высокую потенциальную социальную значимость.

Однако есть и позитивные примеры участия населения в управлении лесами, связанные с сертификацией. Проанализируем, почему в этих случаях оно активно участвовало в лесопользовании и достигло, по крайней мере частично, поставленных целей.

Рассмотрим пример Дмитриевского ЛПХ в Устьянском районе Архангельской области. В рамках подготовки к сертификации предприятие рассылало запросы в местные администрации по выделению ЛВПЦ 5 и 6. Одна из администраций прислала ответ с предложениями территорий для выделения. В результате эти территории были выделены как ЛВПЦ 5 и 6 и сохранены от рубок. В данном случае предприятие и сельская администрация тесно взаимодействовали. Со стороны предприятия это взаимодействие было мотивировано необходимостью выполнения требований стандарта без дополнительного внешнего давления, проходило без участия внешних экспертов и давления местных жителей. Почему предприятие легко выполнило одно из требований сертификации? Сыграл роль субъективный фактор. Директор предприятия некоторое время назад был одним из ответственных за сертификацию холдинга, куда входит Дмитриевский ЛПХ. Он хорошо знаком с требованиями сертификации, и ему было интересно работать над их реализацией. Как было сказано выше, на его обращения откликнулась лишь



Обсуждение создания общественного совета
(Устьянский район Архангельской области, май 2012 года)

сельская администрация. И это неслучайно. Именно в той деревне сильны механизмы самоорганизации, есть актив, реализующий самостоятельные проекты развития деревни. Глава администрации входит в этот актив, поэтому, когда поступила информация от предприятия, администрация оказалась заинтересованной и выразила интересы жителей.

Похожий пример позитивного взаимодействия предприятия и местного населения есть в Киренском районе Иркутской области. Там ООО «Транс-Сибирская лесная компания» проводило собрания и консультации по плану рубок и выявлению ЛВПЦ 5 и 6 в поселках, рядом с которыми планировались рубки. Вблизи некоторых поселков такие типы ЛВПЦ были определены и выделены. В данном случае сработало несколько факторов: с одной стороны, интерес ответственного за сертификацию к реализации этой системы, внимание аудиторов к социальным аспектам, их требования к проведению консультаций; с другой — местные жители поселков, где проводились консультации, хорошо знали предприятие, многие являлись его нынешними или бывшими работниками, для них общение с руководителями предприятия было нормальной практикой. Главное, в силу удаленности территории жители действительно зависели от использования ресурсов лесных участков и были заинтересованы в их сохранении.

Во многих случаях, когда жители успешно вовлекаются в лесопользование, большую роль играют эксперты из общественных организаций. Один из ярких примеров — взаимодействие жителей поморских деревень Онежского полуострова и ООО «ПЛО Онегалес». Это предприятие не считало жителей поморских деревень полуострова, на территории которого вело лесозаготовки, заинтересованными сторонами. Оно не проводило консультации и не информировало о своих планах. Участие экспертов из региональной организации «Этас» и из ЦНСИ изменило ситуацию. Работа экспертов с предприятием и с местным населением помогла начать диалог между ними, выделить ЛВПЦ 5 и 6, составить список местных заинтересованных сторон. Предприятие стало информировать людей о своей деятельности через отчеты для общественности, которые посылали заинтересованным сторонам и размещало на сайте. Казалось, начали складываться партнерские отношения.

Однако у предприятия не было реальной заинтересованности в таких отношениях, аудиторы не обращали должного внимания на выполнение предприятием социальных аспектов сертификации. Жители поморских деревень в силу за-



© А. Павловский



Диалог заинтересованных сторон по лесопромышленному управлению на Онежском полуострове (17 марта 2012 года)

трудной связи и транспортной недоступности практически не имели возможности взаимодействовать с предприятием напрямую. В то же время в практике жителей этих деревень отсутствует инструмент письменных жалоб, они не привыкли что-либо просить, не были готовы контролировать исполнение компанией «Онегалес» обещаний по выделению социально значимых участков. Поэтому, несмотря на усилия экспертов, активного конструктивного взаимодействия жителей и предприятия не получилось. Через несколько лет часть социально значимых участков оказалась вырубленной. Это возмутило местных жителей. Эксперты помогли организовать конференцию с участием всех заинтересованных сторон (местных жителей, предприятия «Онегалес» и холдинга «Инвестлеспром», экспертов социальных и экологических организаций) для обсуждения ситуации.

На конференции каждая сторона высказала свою позицию по поводу лесопользования на Онежском полуострове. В результате жарких дискуссий все участники пришли к пониманию того, что практику лесопользования надо менять. Совместно были выработаны рекомендации для дальнейших действий. Например, было решено с учетом уникальности Онежского полуострова и особой уязвимости его экосистем в тесном контакте с отраслевой наукой разработать мероприятия по гармонизации практик освоения там лесов, при этом использовать опыт местного населения и колхозов, практикующих мелколесосечные (мелкоконтурные) и выборочные рубки, не приводящие к разрушению природных систем, а также для содействия сохранению природных систем, утрачивающим способность к самостоятельному восстановлению, предусмотреть мероприятия по искусственному лесовосстановлению участков, уже подвергшихся сплошным рубкам, с активным привлечением местного населения к проведению этих работ. Участники конференции — заинтересованные стороны обратились в холдинг «Инвестлеспром», которому принадлежит компания «Онегалес», с предложением предусмотреть финансирование разработки научно обоснованных методик искусственного лесовосстановления на Онежском полуострове, соответствующих естественным сукцессионным процессам. Для реализации таких методик лесовосстановления на полуострове участники предложили Инвестлеспрому и региональному Министерству природных ресурсов и лесопромышленного комплекса предусмотреть финансирование и проведение семинаров для жителей деревень по обучению этим методикам, организовать сбор семян лесных культур, обеспечить закладку и содержание питомников лесных культур населением деревень полуострова по согласованию с ними, привлекать местное население к осуществлению лесопосадок.

Поскольку Онежский полуостров является зоной многовекового традиционного лесопользования, места, техноло-

гии и объемы промышленных рубок должны в обязательном порядке согласовываться с уполномоченными на то представителями местного населения деревень. Учитывая потребности традиционного поморского домостроения в деревнях полуострова, следует предусмотреть резервирование участков леса, пригодного для такого строительства (ровная высокая сосна, большая часть ствола которой без сучьев и не повреждена, возрастом от 120 до 300 лет). Рубка деревьев на зарезервированных участках может осуществляться исключительно для целей строительства в данных деревнях и только с соблюдением традиционных для полуострова принципов неистощительного лесопользования, проверенных веками. Поэтому такие участки должны быть защищены от всех других видов рубки.

Для обеспечения эффективного контроля за соблюдением стандартов лесной сертификации при организации и ведении промышленных рубок необходимо предусмотреть во взаимодействии с местными сообществами и общественными социально-экологическими организациями привлечение и подготовку наблюдателей из числа жителей деревень полуострова и налаживание системы регулярных консультаций с ними. На конференции было решено создать Общественный совет по природопользованию Онежского полуострова из представителей деревень с участием экспертов и лесозаготовителей. Основной целью совета должно стать обеспечение участия населения полуострова в управлении природными ресурсами этой территории. Совет может стать органом, представляющим население на переговорах и обеспечивающим защиту интересов населения во взаимодействии со всеми коммерческими и государственными природопользователями на полуострове¹. Одна из практических задач — обеспечить реализацию намеченных на конференции предложений и путей сотрудничества лесозаготовителей, населения и государственных органов. Интерес к созданию совета был продиктован и перспективой образования национального парка «Онежское Поморье» на территории полуострова².

По сути, на данной конференции была принята долгосрочная программа сотрудничества предприятия и населения. Однако изменения в руководстве холдинга «Инвестлеспром» прекратили такое сотрудничество. Вместе с тем идея создания совета осталась в силе и находится в процессе реализации. Каким образом деревни будут выдвигать своих представителей в совет и конкретный механизм его работы пока обсуждаются. Местные жители проявляют заинтересованность в изменении ситуации на Онежском полуострове.

Приведем другие примеры вовлечения населения в управление лесами. Идея создания природного парка в Устьянском районе Архангельской области способствовала воплощению практики участия населения в лесопромышленном управлении. Относительно высокое благосостояние Устьянского района последние годы базировалось на промышленных рубках древесины, однако этот ресурс оказался близким к исчерпанию. Молодежная организация «Эковдвижение Устья» обратилась к руководству района и партнерским экологическим и социальным организациям с предложением начать совместный поиск путей, которые позволили бы сохранить леса и способствовали бы переходу к иным стратегиям развития. К тому моменту у жителей района уже был редкий для России успешный опыт отстаивания своих интересов. Так, жителям села Шангалы удалось спасти от уничтожения уникальный бор «Белая Грива», расположенный в центре нескольких де-

¹ Общественный совет создан 24 марта 2013 года на учредительном собрании жителей деревень Онежского полуострова в д. Летняя Золотица. Были определены цели, задачи, деятельность, система управления. Совет начал свою работу.

² Национальный парк «Онежское Поморье» создан 26 февраля 2013 года, его площадь составляет 201 668 га (<http://www.wwf.ru/resources/news/article/10883>).



ревень, — излюбленное место отдыха, сбора грибов и ягод. В результате череды протестных мероприятий разработка карьера песчано-гравийной смеси, который должен был разрушить большую часть бора, была приостановлена.

Совместная работа экологов, социологов, администрации района и местных активистов над сложившейся ситуацией позволила выработать неожиданное решение — создать в районе природный парк. Благодаря одному из проектов эксперты ЦНСИ включились в работу по созданию парка. Задача Устьянского природного парка — не охранять лес от местных жителей, а, наоборот, сберечь его для них. К тому же ввиду раздробленности участков сохранившегося леса по территории района это должна была быть территория клас-терного типа, т. е. состоящая из множества участков, имеющих различное назначение — от хозяйственного до природоохранного.

Предложения по выделению и сохранению ЛВПЦ готовят специалисты WWF. Участки лесов высокой социальной значимости (ЛВПЦ 5 и 6), т. е. необходимые для жизни деревень, должны были назвать жители этих деревень. Первоначально такая работа велась по привычной административной схеме: руководство района разослало письма в муниципальные образования с просьбой направить свои предложения по нуждающимся в защите участкам для включения в территорию парка. Информация о создающемся природном парке не была широко распространена среди жителей района, многие устьяки даже не сразу поняли цели его создания. Людям казалось, что у них пытаются отнять последнее. Истинной же целью инициаторов образования природного парка была именно защита интересов жителей сельских поселений, причем на очень далекую перспективу. Постепенно в результате обсуждений список участков для включения в территорию природного парка значительно расширился.

Предлагаемые сегодня участки большей частью сданы в аренду под промышленную заготовку древесины. Активность устьяков вызвала серьезную обеспокоенность ряда арендаторов. Они не готовы отдавать участки. Процесс согласования, затягиваемый частью предпринимателей, протекает на фоне попыток срочной вырубке тех участков, которые предполагается включить в проектируемый природный парк.

К настоящему времени некоторые лесопромышленники взяли на себя дополнительные экологические и социальные обязательства в рамках процедур добровольной лесной сертификации по схеме FSC. Впрочем, и несертифицированные лесопользователи не могут игнорировать справедливые требования жителей. Это происходит тогда, когда последние активно озвучивают свою позицию с помощью местных администраций, вызывают лесопромышленников на сходы, ведут с ними прямые переговоры. Возможность повлиять на несертифицированные мелкие и крупные лесозаготовительные предприятия связана еще и с уникальной ситуацией в районе, где большинство их руководителей являются жителями районных деревень и поселков.

Местные общественные советы как форма участия населения в управлении лесами: сложности и перспективы

В конечном итоге успех участия населения в управлении природными ресурсами зависит от активности самих жителей. В этом можно было убедиться на форуме по социальным лесам и ООПТ, состоявшемся в Устьянском районе в 2012 году, где обсуждался вопрос создания природного парка. Эксперты из некоммерческих организаций и ученые из восьми регионов страны совместно с жителями деревень

района совместно вырабатывали концепцию природного парка, обсуждали механизм его создания и управления им. Было решено создать общественный совет, который в качестве инициативной группы разработал бы положение о парке, обеспечил бы учет интересов жителей при зонировании территории, а после его создания стал бы основным органом управления наряду с дирекцией. Считаем, что общественные советы при ООПТ являются перспективной формой участия населения в управлении ресурсами этих территорий, в том числе лесами.

Интересен пример участия населения в проекте Российского регионального экологического центра (РРЭЦ) в горной части Республики Адыгея на территории Даховского сельского поселения. Цель проекта — сделать процесс лесопользования открытым для местных жителей, создать механизмы участия населения в управлении лесной территорией. Основными проблемами, требующими решения, была сдача участков, важных для местного населения, в рекреационную аренду, при этом вопреки законодательству такие участки становились недоступными для жителей. Существовала проблема незаконных рубок, засорения территории, весной и осенью регулярно возникали лесные пожары. Местные жители были заинтересованы в решении этих проблем.

Благодаря деятельности проекта был создан Общественный совет по лесным вопросам. В состав совета вошли казаки двух хуторских казачьих обществ, а возглавил его атаман одного из обществ. Наличие казачьей общественной организации облегчило создание и работу совета. В его деятельности участвовали также жители сел, не являющиеся членами казачьей организации. Совет был создан для охраны, защиты, устойчивого использования лесов и решения проблем, связанных с использованием земель лесного фонда, для сохранения и возрождения традиционного лесопользования, пропаганды бережного отношения к окружающей среде, социальной поддержки и защиты граждан, которые в силу различных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои законные интересы и право на благоприятную окружающую среду.

Совет совместно с экспертами РРЭЦ начал с проблемы, связанной с передачей участков леса в аренду под рекреацию. Для этого была проведена работа по выявлению социально значимых участков, в которую включились местные жители, эксперты, сотрудники органов управления лесами. Список территорий был сопоставлен с планами управления лесами в части передачи лесных участков в аренду. Представители совета при поддержке местной администрации начали переговоры с сотрудниками орга-

© А. Кулясова



Инспекция рубок Общественным советом по лесным вопросам (Республика Адыгея, июль 2012 года)



нов управления лесами. К сожалению, большинство участков не удалось отстоять.

Данный пример демонстрирует как положительный опыт, так и отрицательный. На первом этапе, при определении участков лесов, в сохранении которых местные жители были заинтересованы, опыт можно считать положительным. Жители включились в процесс, взаимодействовали с участковыми лесничествами, проявили активность в определении и защите своих интересов. Взаимодействие совета с Управлением лесами Республики Адыгея на втором этапе решения вопроса сохранения лесов от рекреационной аренды можно рассматривать как отрицательный опыт. Нежелание регионального органа управления лесами учесть интересы жителей было вызвано несколькими причинами. Во-первых, оно определялось общей государственной политикой в получении максимального дохода от использования лесов и соответствующими задачами, поставленными перед органами управления лесами. В республике рекреационная аренда является основным видом деятельности, приносящей доход от использования лесов, поскольку там практически отсутствует заготовка древесины, запрещены сплошные рубки, а выборочные ведутся по договорам купли-продажи. В данном случае большая часть участков, в сохранении и общественном использовании которых жители заинтересованы, востребована для сдачи в рекреационную аренду. Местным жителям было предложено участвовать в аукционах и (или) попытаться оформить эти участки в аренду для сельскохозяйственного пользования с меньшей арендной платой, к чему они не были готовы. Во-вторых, сыграло роль недоверие руководства национальной республики к казачьему движению. Поскольку представители совета были членами хуторских казачьих обществ и представляли поселки и станицы, где население поддерживало деятельность этих обществ, указанное недоверие повлияло на отношения между советом и Управлением лесами Республики Адыгея.

Общественным советом была создана патрульная группа. Она следила за возгораниями в пожароопасный период и участвовала в тушении пожаров, осуществляла рейды в лес для пресечения незаконной деятельности, работала с теми, кто оставляет мусор в лесу. Совет вел и информационную деятельность. В результате к людям стало возвращаться чувство хозяина, появилась надежда на возможность сохранения территории.

Социальные леса — новая перспективная категория лесов

Как сказано выше, для создания реально действующего механизма общественного участия в лесопользовании нужна передача части ресурсов в распоряжение населению. Мы считаем, что необходимо введение такой категории лесов, как социальные леса, что обеспечило бы местным сообществам непосредственный доступ к ресурсам. Собственно введение этой категории не будет чем-то радикально новым: согласно советскому и дореволюционному законодательству, такая категория лесов под разными названиями существовала до самого последнего времени, хотя степень возможности распоряжения лесными ресурсами местным населением была разной. Окончательно она была ликвидирована лишь в 2004 году, т. е. менее 10 лет назад.

На наш взгляд, введение категории «социальные леса» является ключевым моментом для современного законодательства. Именно в этом направлении в первую очередь необходимо двигаться для его совершенствования. Общественные слушания и другие формы общественных обсуждений при принятии решений в лесной сфере — не столь значимое сегодня направление с точки зрения обеспечения ресурсами

местного сельского населения для устойчивого развития, включая традиционное природопользование. Согласно статье 10 Лесного кодекса (Подразделение лесов по целевому назначению), леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные, эксплуатационные и резервные. Социальные леса, обеспечивающие стабильность традиционного природопользования, поддержку и сохранение культурного наследия и экологическую устойчивость территорий постоянного и устойчивого проживания людей, выделяемые в особую категорию, должны стать основой ресурсной базы для развития сельских территорий, находящихся в социальной, культурной, экологической и экономической деградации. К данной категории должны быть отнесены и пригородные леса, выполняющие функции рекреации и поддержания экологической стабильности городов.

Социальные леса необходимы для существования местного (сельского, коренного, городского) населения, имеют важное значение как источник ресурсов для жизни, здоровья и удовлетворяют материальные и духовные потребности. Социальные леса — это неиссякаемый источник ресурсов непосредственного использования (ягод, грибов, лекарственных растений, дров, древесины для строительства и ремонта домов, хозяйственных построек, изгородей), места охоты, рыбалки, отдыха и культурно-исторического наследия. Чтобы сохранять и развивать свой социальный потенциал, такие леса не должны быть вовлечены в промышленных целях ни в один вид пользования. Кроме заготовок древесины лесопромышленными предприятиями под промышленным подразумевается использование любых ресурсов с целью извлечения прибыли, а не для обеспечения собственных нужд. Приоритет пользования ресурсами конкретной территории должен отдаваться местным жителям. Социальные леса могут сохраняться при максимально полном вовлечении общественности в решение вопросов неистощительного использования их потенциала, сохранения целостности экосистем, повышения биологической продуктивности и экологической устойчивости.

Соответственно введение категории «социальные леса» должно сопровождаться принятием законодательного блока, прописывающего участие общественности в управлении ими. Такое управление должно основываться на традиционных формах общественного управления, присущих разным территориям. Механизмы и формы контроля и использования социальных лесов должны обсуждаться на уровне сельских поселений, а затем утверждаться соответствующими законодательными актами местного, районного и регионального уровней. Для того чтобы четко прописать механизм управления социальными лесами, необходимо до введения категории или параллельно с ним организовать обсуждение механизма управления в нескольких регионах, представляющих различные природные зоны и виды лесопользования. Отметим, что и сами формы управления социальными лесами могут различаться в зависимости от региональных и местных условий и традиций. Без этого введение новой категории не принесет должного эффекта.

Первыми площадками для реализации идеи социальных лесов могут стать создаваемые и действующие ООПТ. Для претворения в жизнь такой идеи необходимо внести дополнения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», раздел 4 которого касается природных парков. Необходимо дополнить статью 18 о целях создания природных парков как территорий, необходимых для поддержания природно-культурных ландшафтов и традиционного неистощительного природопользования. Кроме того, необходимо расширить статью 20 о правовом режиме природных парков и закрепить в ней возможности общественного управления наряду с государственным управлением.

