

Российская академия наук
Отделение биологических наук РАН
Научный совет РАН по лесу

РЕЗОЛЮЦИЯ
по итогам научных дебатов
«5 ЛЕТ РОССИЙСКОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКЕ:
ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ»

г. Москва

31 октября 2018 года

31 октября 2018 года в рамках III Всероссийской научной конференции с международным участием «НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ» состоялись научные дебаты «5 ЛЕТ РОССИЙСКОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКЕ: ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ» (далее Научные дебаты).

Организаторами Научных дебатов выступили Научный совет РАН по лесу и Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН (ЦЭПЛ РАН).

Проблемное поле Научных дебатов составили ключевые вопросы формирования и реализации государственной лесной политики Российской Федерации, обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение биологического разнообразия лесов и повышение их потенциала.

С докладами в ходе Научных дебатов выступили:

А.П. Петров – Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства, доктор экономических наук, профессор;

В.Н. Петров – Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет им. С.М. Кирова, доктор экономических наук, профессор;

Ю.Н. Гагарин – ЦЭПЛ РАН, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент;

А.Ю. Ярошенко – «Гринпис» России, кандидат биологических наук;

А.А. Добровольский – Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет им. С. М. Кирова, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент;

Э.Л. Аким Эдуард Львович – Высшая школа технологии и энергетики Санкт-Петербургского государственного университета промышленных технологий и дизайна, доктор технических наук, профессор;

Н.В. Лукина – член-корреспондент РАН, доктор биологических наук, профессор;

А.И. Бондарев – Институт леса им В.Н. Сукачева ФИЦ КНЦ СО РАН, кандидат биологических наук;

В.И. Архипов – ООО «Леспроект», кандидат сельскохозяйственных наук.

Участники научных дебатов отметили:

Национальная политика государства (далее – Лесная политика) – обязательный элемент государственного управления лесами. Лесная политика призвана определять текущие и будущие решения в сфере управления лесами, служить базой для разработки стратегий, программ и планов по лесам и обеспечивает их согласованность и направленность на достижение общих целей. Основаниями системной разработки и принятия государством лесной политики должны стать результаты общенационального диалога заинтересованных сторон, направленного на обеспечение охраны, защиты и воспроизводства лесов, их рационального использования лесов при сочетании разумного баланса экономических, экологических и социальных интересов сторон – участников лесных отношений.

Формирование лесной политики должно предшествовать совершенствованию лесного законодательства. Принципиальные недостатки имеющегося правового обеспечения – это нестабильность лесного законодательства и его несоответствие принципам устойчивого управления лесами. За последние 10 лет в Лесной кодекс Российской Федерации внесено 46

поправок, меняющих идеологию лесного законодательства. Однако решений по ряду принципиальных вопросов, связанных с правами собственности на леса, разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, источниками и механизмами финансирования лесного хозяйства – до сих пор не найдено. К причинам такого состояния можно отнести отсутствие у государства полноценной лесной политики.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Президент Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует их реализацию. Принятые в 2013 году Правительством Российской Федерации «Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» относятся к документам отраслевого стратегического планирования, определяющим цели и задачи федеральных и региональных органов исполнительной власти в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. К отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, также относится утвержденная Распоряжением Правительства от 20 сентября 2018 «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года».

К числу основных задач государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов отнесены:

- повышение эффективности управления лесным сектором экономики;
- интенсификация использования и воспроизводства лесов;
- повышение эффективности охраны лесов от пожаров, вредителей и болезней леса, а также от незаконных рубок;
- повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов.

Реализация Лесной политики требует сочетания нескольких основных групп целей управления лесами, которые не могут быть в полной мере совмещены в границах конкретного лесничества (лесного участка), что подразумевает необходимость специального лесного планирования (зонирования) с выделением приоритетных целей для каждой зоны. К целям такого планирования следует отнести задачи обеспечения благоприятной для человека окружающей среды и обеспечения потребностей людей в лесных ресурсах, занятости и доходах без роста нагрузки на лесные территории, сохранения дикой природы, ее биологического разнообразия и климаторегулирующих функций леса, а также удовлетворения нужд экономики в древесине и иных ресурсах леса.

Качественное состояние лесов, их экономический и экологический потенциал напрямую связаны с эффективностью лесопользования, цели и задачи которого имеют существенные территориальные различия. Вместе с тем лесное законодательство Российской Федерации устанавливает единый шаблон лесных отношений для всех субъектов Российской Федерации, имеющих существенные различия (лесорастительные, экономические и социальные). При этом к предмету ведения регионов отнесены незначительные полномочия по законодательному регулированию использования недревесных ресурсов леса и обеспечения граждан древесиной для собственных нужд.

Наряду с ключевыми вопросами обеспечения устойчивого управления лесами к полномочиям федерального центра отнесено и нормативное правовое регулирование технологических вопросов организации использования и воспроизводства лесов, что нарушает принципы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области освоения лесов и приводит к неэффективным решениям.

По своим характеристикам лесное хозяйство – отрасль материального производства. При этом оно не имеет законодательно признанных продукции и услуг, следовательно, и собственного дохода. В соответствии с лесным и

бюджетным законодательством Российской Федерации лесное хозяйство, обеспечивающее общество и экономику в древесных и иных ресурсах леса, финансируется исключительно из бюджетных источников наряду с культурой, медициной и образованием. В лесном хозяйстве отсутствуют базовые рыночные категории: лесной доход, продукция лесного хозяйства, отсутствует соизмерение затрат и результатов. Законодательно установленный порядок воспроизводства лесов, предусматривающий выполнение арендаторами обязанностей по восстановлению леса посредством наложения на них обременений и соответствующих наказаний за их не выполнение, носит нерыночный характер. Такой порядок, вследствие отсутствия в нем механизмов товарного рынка, предусматривающего производство и продажу законченной продукции, не обеспечивает реализацию принципов неистощительного и непрерывного лесопользования. Кроме того, современное лесное законодательство не дифференцирует размер арендной платы в зависимости от объема выполняемых арендаторами лесоохранных, лесохозяйственных и лесовосстановительных мероприятий, что напрямую сказывается на конкурентоспособности ответственных лесопользователей.

Оценка эффективности лесопользования должна основываться, прежде всего, на экономически измеримых результатах (доходности) такого управления, на исследовании динамики качественных показателей лесов и лесных ресурсов, состояния их экологического потенциала. Вместе с тем по истечении пяти лет со дня принятия Лесной политики государственное управление лесами продолжает характеризоваться исключительно количественными показателями, такими как объемы заготовки древесины, количество лесохозяйственных, лесокультурных, противопожарных и лесозащитных мероприятий. Изменению в подходах к оценке лесопользования должна предшествовать модернизация системы лесопользования и государственной инвентаризации лесов. Эти задачи до настоящего времени не решены. Без наличия достоверной, периодически

обновляемой информации управление лесными экосистемами не представляется возможным.

К числу нерешенных задач в сфере лесопользования следует отнести вопросы создания в лесах лесной инфраструктуры. Статья 94 Лесного кодекса Российской Федерации устанавливает платность использования лесов в виде арендной платы или платы по договору постоянного (бессрочного) пользования без учета создаваемых лесопользователями объектов лесной инфраструктуры, включая лесных дороги (неотделимые улучшения). Это приводит к необоснованному повышению капитализации государственного недвижимого имущества за счет арендатора. Кроме того, не решены задачи перевода лесного хозяйства на долгосрочные контракты и расширения полномочий лесничего, необходимых для осуществления эффективного государственного управления лесами.

Пути интенсификации лесного хозяйства достаточно изучены и прошли подтверждение практикой мирового и отечественного лесоводства. Воспроизводство лесов хозяйственно ценными породами, систематический уход за растущим лесом, лесная мелиорация, селекция и генетика являются теми инструментами интенсификации, которые позволяют существенно увеличивать «съем» древесины с единицы лесной площади за меньший период времени, поддерживать древостой на максимуме прироста и кардинально улучшать качество и товарную структуру лесов.

Декларируемая Лесной политикой интенсификация использования и воспроизводства лесов требует перехода от экстенсивной модели освоения лесов к полноценному лесному хозяйству, то есть выращиванию хозяйственно ценной древесины на ранее освоенных лесных землях. Вместе с тем в лесах России продолжает господствовать «экстенсивная» модель лесопользования, направленная на освоение (добычу) лесных ресурсов. Главная черта этой модели – принципиальное несоответствие уровня лесного хозяйства (масштабов и

эффективности мер по охране, защите и воспроизводству лесов) интенсивности лесопользования.

Отсутствие эффективного лесного хозяйства ведет к тому, что хозяйственно ценные лесные ресурсы воспроизводятся гораздо медленнее, чем используются или утрачиваются в результате гибели лесов от пожаров и вредных организмов. Быстрое истощение хозяйственно ценных пород стимулирует вовлечение в интенсивную заготовку древесины новых территорий, в том числе защитных лесов, а также лесов высокой природоохранной ценности.

На современном этапе переход к интенсивному лесному хозяйству предусматривается за счет усиления эксплуатации защитных лесов посредством разрешения проведения в них новых видов рубок ухода, имеющих все признаки рубок спелых и перестойных насаждений в эксплуатационных лесах, что, по сути, является интенсификацией эксплуатации лесов, а не лесного хозяйства. Увеличение лесного дохода, наблюдающееся в последние годы, также не связано с интенсификацией лесопользования, оно обусловлено почти 2-х кратным ростом минимальных ставок платы за лесные ресурсы.

Особое значение для развития интенсивного лесного хозяйства в Российской Федерации имеют выбывшие из использования земли сельскохозяйственного назначения, пригодные для лесовыращивания. Оценочно, площадь таких земель составляет около 100 млн. га или четверть от площади доступных для освоения лесов. Эти заброшенные земли наилучшим образом подходят для развития интенсивного лесного хозяйства: они более продуктивны, лучше обеспечены транспортной и социальной инфраструктурой, а также трудовыми ресурсами. Вовлечение этих земель в лесохозяйственный оборот позволит повысить конкурентоспособность отечественной лесной промышленности на мировых рынках, при этом существенно возрастут объемы экосистемных услуг, оказываемых лесами и роль России в предотвращении глобальных изменений климата.

Несмотря на принимаемые в последние годы Правительством Российской Федерации меры, ожидаемого сокращения площадей, пройденных лесными пожарами, не произошло. По данным дистанционного мониторинга, проводимого институтами РАН (ЦЭПЛ РАН, ИКИ РАН) площадь лесных пожаров за последние пять лет продолжает увеличиваться (в 2018 году более 15 млн. га). Сокращение площади лесных пожаров в официальной статистике обусловлено, прежде всего, изменением порядка их учета.

Оценка нелегального лесопользования в Российской Федерации различна. По данным Минприроды России за последние три года в Российской Федерации 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. В то же время, по мнению экспертов Всемирного банка – 20% древесины, заготавливаемой в Российской Федерации, имеет незаконное происхождение. В обзорном докладе Международного союза лесных исследовательских организаций (International Union of Forest Research Organizations, IUFRO, 2016 г.) «О незаконных рубках и соответствующей лесной торговле в мире» мировую пятерку стран и регионов – лидеров по происхождению незаконной лесной продукции образуют Лаос, Россия, Папуа-Новая Гвинея, страны экваториальной Африки и страны бассейна Амазонки. Расчет фактического объема заготовки древесины, произведенный на основе исчисления объемов потребления круглого леса промышленностью (включая экспорт) и населением, подтверждает его превышение над объемами, указанными в разрешительных документах на вырубку лесных насаждений на 12-15%.

Решение указанных проблем предполагается, прежде всего, за счет технического переоснащения специализированных лесопожарных организаций, а также эксплуатации единой государственной информационной системы учета заготовки древесины и оборота круглых лесоматериалов. В проекте бюджета на

2019 год указаны источники (до 3,5 млрд. руб.) на обновление лесопожарного оборудования, ранее эти средства не выделялись.

Другие решения, обеспечивающие реализацию Лесной политики, в том числе решения, направленные на увеличение численности лесной охраны, ее материального оснащения, в настоящее время не реализуются. Вместе с тем, мировая и отечественная практики лесоуправления подтверждают устойчивую (прямую) зависимость состояния охраны лесов от численности наземной охраны, ее транспортного и технического вооружения.

Повышение продуктивности лесов и улучшение их породного состава были и остаются основными задачами лесного хозяйства. Из общей площади лесов Российской Федерации, только 10,8% растут по II и выше бонитету. В наиболее распространенных типах лесорастительных условий Европейско-Уральской части Российской Федерации фактическая производительность сосновых и еловых древостоев составляет от 35% до 53% потенциально возможной производительности.

Лесной политикой предполагается повышение продуктивности лесов за счет улучшения их качественного состава, увеличения доли лесных культур, создаваемых с использованием посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами, а также за счет организации плантационного лесовыращивания. Между тем за 5 лет, прошедших с момента ее принятия, рост объемов создания лесных культур составил 1,2%, при этом объемы ухода за ними сократились на 8%. Также сократились площади постоянных лесосеменных участков (ПЛСУ) с 18,2 до 16,7 тыс. га. Уменьшились площади лесосеменных плантаций повышенной генетической ценности (ЛСП) с 6,1 до 5,8 тыс. га, а их ежегодные объемы создания с 39,7 га до 17,1 га, что стало следствием сокращения посева в питомниках улучшенных семян лесных растений на 37%. Такое невнимание к вопросам лесной селекции, а также отказ от организации на ее основе плантационного лесовыращивания приведут к хроническому

отставанию и потере конкурентной способности отечественных производителей древесины и изделий из нее.

Приоритетом развития лесного сектора в развитых странах становится лесная безотходная (циркулярная) биоэкономика, основанная на возобновляемых лесных ресурсах и нацеленная на многоцелевое неистощительное использование лесов. В России существуют все предпосылки для развития лесной биоэкономики, которая должна занять достойное место в лесной политике. Основные направления развития лесной биоэкономики в России: 1) сохранение, поддержание и восстановление биоразнообразия как основы всех экосистемных услуг и продуктов леса; 2) эколого-экономическая и социальная оценка монетарных и немонетарных экосистемных услуг лесов, развитие существующих и создание новых рынков услуг, включая обеспечивающие (древесина, волокна и др.), регулирующие (регулирование климата, гидрологического режима и др.), социокультурные (рекреация и др.) и поддерживающие (основа всех остальных услуг, включая почвообразование и др.); 3) лесная индустрия в биоиндустрии – деревянное домостроение, мебель, биопродукты из древесины, порубочных остатков, отходов, целлюлозы, гемицеллюлозы, лигнина, экстрактивных вещества, продукты фармацевтики и др.; 4) упаковка из бумаги и древесных волокон; 5) продукты гигиены и ухода за здоровьем; 6) новые энергетические решения, продукты биоэнергетики; 7) новые рабочие места в городе и в сельской местности.

Отмечая высокую практическую значимость докладов участников научных дебатов, результаты их обсуждения научный совет РАН по лесу предлагает следующие рекомендации:

1. Продолжить работу над формированием полноценной Национальной лесной политики России, как политического документа, утверждаемого главой государства, предшествующего работе над формированием эффективного лесного законодательства и отраслевых документов стратегического планирования. Без коренного преобразования

сложившихся лесных отношений достижение устойчивого управления лесами, повышение их продуктивности, а также сохранение средообразующих и защитных функций лесов, их биоразнообразия не представляется возможным.

2. При разработке проекта Национальной лесной политики и законодательных инициатив по ее реализации следует предусмотреть:

- переход от функционального разделения полномочий в области лесных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации к их территориальному распределению, предусматривающему фрагментацию лесов по уровням управления в зависимости от их целевого назначения. При этом полномочия по управлению лесами, обеспечивающими потребности экономики и населения в древесине сохранить за регионами, а управление особо охраняемыми природными территориями, лесами, выполняющими задачи по сохранению дикой природы, ее биологического разнообразия, резервными лесами передать на федеральный уровень;

- децентрализацию законодательных полномочий, регулирующих отношения в сфере лесного хозяйства. Принятие на уровне Российской Федерации рамочного лесного законодательства, устанавливающего общие принципы организации государственного управления лесами, обеспечивающие переход к лесной безотходной биоэкономике, нацеленной на многоцелевое, рациональное и неистощительное лесопользование для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах и благоприятной окружающей среде. Нормативное правовое регулирование организационных и технологических вопросов лесного хозяйства должно обеспечиваться лесным законодательством субъектов Российской Федерации с учетом их территориальных различий, определяемых лесорастительными, экономическими и социальными особенностями.

3. Подготовить и вынести на обсуждение концептуальные положения лесного и бюджетного законодательства, определяющие лесное хозяйство как отрасль экономики, обеспечивающую удовлетворение потребностей общества в

лесах и лесных ресурсах, поддержание благоприятной среды обитания, предусматривающие:

- финансирование расходов лесного хозяйства за счет собственных доходов.

На арендованных территориях затраты на охрану и воспроизводство лесов, должны включаться в состав арендной платы и иметь целевой характер для финансового обеспечения выполненных лесопользователями лесохозяйственных и лесоохранных работ, либо для их приобретения на рынке товаров услуг;

- перечень законченных лесохозяйственных объектов, подлежащих принятию и оплате при воспроизводстве лесов и лесоразведению;

- наличие методики ценообразования на продукцию лесного хозяйства, а также положения о фонде воспроизводства лесов на федеральном и региональном уровнях с учетом имеющегося опыта монетизации ущерба в сфере дорожного строительства;

- дифференцирование размера арендной платы в зависимости от объема вложенных лесопользователями средств на создание объектов лесной инфраструктуры, повышающих капитализацию федерального имущества;

- разовые платежи за выигранное на аукционе право на заключение договора аренды лесного участка и регулярные (ежегодные) платежи за фактически заготовленные лесные ресурсы, устанавливаемые в зависимости от формирующихся в регионе рыночных цен на круглые лесоматериалы и другие лесные ресурсы;

- передачу государственным специализированным лесохозяйственным организациям территории лесного фонда, не переданного в аренду, в постоянное (бессрочное) пользование с правом ведения экономической деятельности;

- расширение перечня оснований для предоставления лесных участков в долгосрочное пользование для заготовки древесины, прежде всего за счет введения в практику лесных отношений инструментов лицензирования, а также

концессионных соглашений с установлением экономических критериев отбора эффективных лесопользователей.

4. Обеспечить скорейшее внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, не относящихся к землям лесного фонда, а также формирование национального лесного наследия Российской Федерации, не подлежащего хозяйственному освоению.

5. Разработать и утвердить технологические регламенты мероприятий, обеспечивающих интенсификацию использования и воспроизводства лесов. Признать необоснованной интенсификацию лесопользования за счет избыточной эксплуатации защитных лесов, проводимой под видом рубок ухода.

6. Отказаться от практики проведения государственной инвентаризации лесов органами государственной власти, ответственными за состояние, охрану, защиту и воспроизводство лесов. Совмещение функций управления и оценки результатов такого управления – не допустимы.

7. Разработать и утвердить правила использования лесов в целях плантационного и целевого лесовыращивания.

8. Внести изменения в порядок исчисления расчетной лесосеки, предусматривающие запрет на заготовку древесины по всем видам рубок в объемах, превышающих ее прирост. Расчетную лесосеку следует считать по лесничествам, а также по лесным участкам, предоставленным в долгосрочное пользование.

9. Обеспечить организацию эффективной системы наземной охраны лесов за счет увеличения ее численности, материального и технического оснащения.

10. Максимально привлекать арендаторов к процессам обнаружения и тушения лесных пожаров, предоставлять им права на противопожарное

обслуживание собственной территории, за выполнение которого он должен получать соответствующее финансовое вознаграждение.

11. Введение правовой и материальной ответственности за приобретение нелегально добытой древесины, в случае если ее приобретению не предшествовало добросовестное изучение документов, разрешающих рубку леса или других доказательств законности происхождения древесины со стороны лиц, осуществляющий переработку древесины, ее экспорт.

12. Восстановление конкурсного доступа населения к лесным древесным ресурсам на депрессивных территориях, посредством введения соответствующих правовых норм и совершенствования территориального лесного планирования, исключающего передачу в аренду лесов, расположенных вблизи населенных пунктов таких регионов.

13. Принять меры к восстановлению в Российской Федерации лесосеменной базы основных лесообразующих пород на селекционно-генетической основе в качестве основы для повышения продуктивности лесов.

Председатель
Научного Совета РАН по лесу,
чл.-корр. РАН



Н.В. Лукина