

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Владимир Алексеевич Соколов

Институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН – обособленное подразделение ФИЦ КНЦ СО РАН, 660036, Россия, г. Красноярск, Академгородок, 50/28, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, заведующий лабораторией, тел. (391)249-46-35, e-mail: sokolovva@ksc.krasn.ru

Елена Владимировна Горяева

Институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН – обособленное подразделение ФИЦ КНЦ СО РАН, 660036, Россия, г. Красноярск, Академгородок, 50/28, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, старший научный сотрудник, тел. (391)249-46-35, e-mail: goryaeva.ev@ksc.krasn.ru

Настасья Владимировна Соколова

Институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН – обособленное подразделение ФИЦ КНЦ СО РАН, 660036, Россия, г. Красноярск, Академгородок, 50/28, кандидат сельскохозяйственных наук, старший научный сотрудник, тел. (391)249-46-35, e-mail: sokolovanv@ksc.krasn.ru

Анализ многочисленных официальных документов и публикаций свидетельствует о глубоком кризисе лесопользования в России. Парадигма организации лесопользования, сформированная идеологами Лесного кодекса, неизбежно приведет к деградации лесного фонда России. Между тем, лесное хозяйство – это отрасль материального производства, в которой действуют законы рыночной экономики. Исходя из этого следует реконструировать лесопользование в России. Основой возрождения будет объективная рыночная эколого-экономическая оценка лесных ресурсов, которая позволит перейти от дотационной схемы финансирования лесопользования к системе, обеспечивающей ведение правильного лесного хозяйства и прибыль. Поэтому необходим переход на рыночные отношения в лесопользовании, определяя платежи за древесину на корню на рентной основе, что будет гарантировать финансирование воспроизводства лесных ресурсов и отчисление средств в бюджеты разных уровней. Главная цель реорганизации лесопользования в России заключается в следующем: обеспечение экономической эффективности лесного комплекса; рациональное использование и воспроизводство лесных ресурсов и их сохранение для будущих поколений.

Ключевые слова: лесопользование, лесостроительство, лесная экономика, организация лесного хозяйства, устойчивое лесопользование, воспроизводство лесных ресурсов.

ON FOREST MANAGEMENT IMPROVEMENT IN RUSSIA

Vladimir A. Sokolov

Sukachev Institute of Forest, 50/28, Akademgorodok st., Krasnoyarsk, 660036, Russia, D.Sc., Professor, head of laboratory, phone: (391)249-46-35, e-mail: sokolovva@ksc.krasn.ru

Elena V. Goryaeva

Sukachev Institute of Forest, 50/28, Akademgorodok st., Krasnoyarsk, 660036, Russia, Ph.D., Senior Researcher, phone: (391)249-46-35, e-mail: goryaeva.ev@ksc.krasn.ru

Nastassia V. Sokolova

Sukachev Institute of Forest, 50/28, Akademgorodok st., Krasnoyarsk, 660036, Russia, Ph.D., Senior Researcher, phone: (391)249-46-35, e-mail: sokolovanv@ksc.krasn.ru

A survey of numerous official documents and publications reveals a severe crisis of forest management in Russia. Forest management paradigm, defined by the Forest Code ideologues, will lead inevitably to the Russian forest fund degradation. Meanwhile, forestry is the productive industry, which follows the market rules. For this reason, forest management in Russia should be reconstructed. A principle of forestry revival will be impartial ecological and market economic assessment of forest resources, which would be instrumental in transition of the subsidized scheme of forest management financing to a system that would provide rational forestry and profit. In this regard, market transition of forest use is crucial to establish payments for standing timber based on rental income. This will guarantee the financing of reforestation as well as assignments to the budget at the different levels. Chief reorganization objective of forest management in Russia is outlined as follows: ensuring economic efficiency of the forest sector; sustainable use of forest resources and reforestation; forest conservation for the next generations.

Key words: forest management, forest inventory, forest economics, organization of forestry, sustainable forest use, reforestation.

Введение

Анализ многочисленных официальных документов и публикаций свидетельствует, что лесопромышленное управление в России находится в глубоком кризисе.

Лесной кодекс РФ [1] составлен в интересах лесопромышленного комплекса (ЛПК). Лесного хозяйства там нет, оно заменено лесными отношениями. Законодатель не понимает, что такое лесной комплекс, приравнивая его к ЛПК. Современная парадигма организации лесопользования, сформированная идеологами Лесного кодекса, неизбежно приведет к деградации лесного фонда России, крупнейшей лесной страны мира. Между тем, система лесопромышленного управления должна учитывать, что в лесной комплекс входит не только сырьевая, но и равнозначные ей экологическая и социальная составляющие. Причем экологический блок всегда будет стоять на первом месте.

За прошедшие годы в Лесной кодекс было внесено около 50 поправок, что свидетельствует о его неудовлетворительном качестве и низкой квалификации его составителей, не понимавших что такое лес и его значение в жизни человечества на планете Земля. Поэтому в ближайшие годы необходима разработка нового лесного законодательства силами квалифицированных специалистов науки и практики. Учитывая региональные природно-экономические условия, лесной закон должен быть рамочным, кратким, в виде основ лесного законодательства Российской Федерации. Для регионов, в том числе многолесных субъектов РФ, должны разрабатываться свои законы прямого действия, которые будут учитывать региональные особенности лесного хозяйства.

В настоящее время проводится активная работа по подготовке концепции нового лесного кодекса Российской Федерации. Для этого созданы рабочие группы по совершенствованию лесного законодательства Советом Федерации Федерального Собрания РФ, Министерством природных ресурсов и экологии РФ, научным советом Российской академии наук по лесу.

По заданию Минприроды РФ ВНИИЛМом разработаны научно обоснованные предложения по подготовке основных положений новой редакции Лесного

кодекса Российской Федерации. Научным советом РАН по лесу разработана Концепция проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации».

Методы и материалы

В работе использовался аналитико-статистический метод исследований. Анализу подлежат прежде всего официальные документы в сфере лесопользования, организации и ведения хозяйства в лесах России, в том числе в субъектах Российской Федерации [2–5].

Лесное хозяйство – это отрасль материального производства, в которой, как и в ЛПК, действуют законы рыночной экономики. Исходя из этого и необходимо возродить лесное хозяйство в России. Основой возрождения будет объективная рыночная эколого-экономическая оценка лесных ресурсов, позволяющая через механизмы лесной ренты перейти от дотационной схемы финансирования лесохозяйственного производства и лесопользования к системе, обеспечивающей ведение правильного лесного хозяйства и прибыль. Эти механизмы не новы, они использовались в царской России, используются и в экономически развитых лесных странах мира.

Лесопользование должно быть направлено на достижение устойчивого (многоцелевого) пользования всей совокупностью социальных, экологических и экономических функций лесов, которое обеспечивает рациональное и неистощительное использование лесов, их охрану, защиту и воспроизводство, сохранение биологического разнообразия лесных экосистем, повышение продуктивности лесов, удовлетворение многосторонних потребностей общества, отдельных граждан и юридических лиц в лесных полезностях на основе научно обоснованных нормативов [6, 7].

В условиях быстро меняющихся общественных и экономических отношений совершенствование лесного законодательства неизбежно. В то же время принципиальные положения научно обоснованного лесного хозяйства должны оставаться постоянными, «вечными», как сам процесс лесовосстановления. Резких поворотов в лесной политике и лесном законодательстве не должно повторяться [8, 9].

Результаты и обсуждение

Главная цель реорганизации лесопользования в России заключается в следующем:

- обеспечение экономической эффективности лесного комплекса;
- рациональное использование и воспроизводство лесных ресурсов и их сохранение для будущих поколений.
- эта цель может быть достигнута только при грамотной системе эколого-экономического, правового и административного регулирования лесных отношений.

Главные задачи:

- определить права, обязанности и ответственность всех участников лесных правоотношений в осуществлении устойчивого лесопользования;
- сохранить и увеличить социальный, экологический и экономический потенциал лесов;
- обеспечить устойчивое лесопользование в пределах лесных предприятий, административных районов, субъектов РФ и России в целом.

Далее предстоит серьезная работа по выработке согласованных решений основных проблем лесного комплекса и лесного законодательства России:

Особой проблемой является вопрос о собственности на леса. По действующему Лесному кодексу леса находятся в основном в федеральной собственности. Сложившаяся система лесных отношений показывает, что государство фактически отстранено от управления лесами. Настоящими лесовладельцами являются арендаторы и «черные» лесорубы. В аренду отдано до 80 % эксплуатационных лесов. Но арендаторы не могут быть хозяевами леса, это временщики, заинтересованные в извлечении, прибыли сегодня и сейчас, и чем больше, тем лучше. Скопированная без всякого анализа канадская система арендных отношений в лесах России привела к негативным последствиям. Положение с арендой лесов фактически не отражает интересы арендодателей и арендаторов и не действует как механизм экономического развития ни в части лесозаготовок, ни в части качественного исполнения лесохозяйственных и лесоэкологических требований. Новый Лесной кодекс должен предусмотреть три вида собственности на леса: государственную, муниципальную и частную. Лесной кодекс РФ должен регулировать лесные отношения во всех лесах, а не только в лесном фонде, т. е. распространяться на всех собственников лесов и лесопользователей;

Наиболее сложным остается выработка механизма финансирования затрат на воспроизводство, уход, охрану и защиту лесов, лесоустройство, лесную науку, содержание структур управления лесами и органов лесного хозяйства за счет лесного дохода. Здесь не должно быть ущемления чьих-либо интересов. Особенно это относится к низовым структурам лесного хозяйства, территориям в лице местных органов власти и местного бюджета, а также государственным интересам федерального уровня и субъектов Российской Федерации. Низовые структуры лесного хозяйства и местные органы власти должны быть особенно заинтересованы в увеличении лесного дохода, в интенсификации лесопользования и лесовосстановления. Необходим компромисс по использованию лесного дохода не только на местные нужды, но и на цели лесного хозяйства, на лесовосстановление, проводимое лесопользователями, на создание государственного внебюджетного фонда воспроизводства, охраны и защиты лесов федерального уровня и в субъектах Российской Федерации;

Еще одна острая проблема – информация о лесном фонде. Без возрождения лесоустройства, которое было фактически ликвидировано Лесным кодексом (2006), эту проблему не решить. Подмена лесоустройства системой ГИЛ была грубой ошибкой. Лесоуправление фактически осуществляется вслепую. Напри-

мер, материалы лесоустройства давностью более 10 лет на территории Красноярского края составляют 94 %, в том числе более 20 лет – 78 %;

Особенно важной проблемой является правильная расстановка кадров в сфере лесоуправления и обеспечение лесной отрасли профессионалами высокого уровня. В структуре управления, определяющей развитие отрасли, должны быть специалисты, имеющие профильное образование с серьезной практикой работы в лесном комплексе;

Представляется необходимым усилить заинтересованность местных органов власти в эффективном ведении лесного хозяйства и в получении максимально возможного лесного дохода при соблюдении принципов неистощительности и постоянства пользования лесными ресурсами. Сбережение лесов, улучшение их видовой, возрастной и товарной структуры, сохранение и усиление их средостабилизирующих, защитных, рекреационных, многообразных ресурсных функций возможно лишь на принципах ресурсооборота, т. е. сбалансированного непрерывного лесопользования и лесовосстановления, когда структура конкретного лесного массива длительное время является постоянной;

Проблема определения платы за пользование лесами. Основой платы за лесные ресурсы должна быть объективная, рыночная, эколого-экономическая оценка лесных ресурсов, которая позволит через механизмы лесной ренты перейти к системе финансирования лесного хозяйства и лесоуправления, обеспечивающей ведение безубыточного лесного хозяйства. Эти механизмы не новы, они использовались в царской России, используются и в экономически развитых лесных странах мира;

Анализ практики лесоуправления в постсоветский период свидетельствует о необходимости коренных изменений. Великая лесная держава мира заслуживает создания самостоятельного органа управления лесами, напрямую подчиняющегося Правительству.

Заключение

Приведенные проблемы свидетельствуют о том, что косметическими поправками в Лесной кодекс не обойтись. Предстоит серьезная, сложная работа по созданию фактически нового лесного законодательства. Статьи закона должны отразить лишь важнейшие аспекты лесных отношений, памятуя, что все случаи отношений предусмотреть невозможно. Сложные случаи лесных отношений предполагается рассматривать в региональных наблюдательных советах по устойчивому лесопользованию.

Необходимо предусмотреть в Лесном кодексе максимум свободы действий участников лесных отношений, особенно лесопользователей – граждан и юридических лиц при соблюдении ими правил поведения в лесу и лесопользования, а при чрезвычайных ситуациях (высокой горимости лесов и др.) – строгое ограничение или регламентацию посещений леса или работ в лесу. Язык статей должен быть кратким, четким, юридически однозначным, понятным для всех.

При разработке мер по совершенствованию лесопользования необходимо исходить из того, что государственная лесная политика должна обеспечивать эффективное использование и сохранение российских лесов, имеющих важное социально-экономическое и глобальное экологическое значение.

Предлагается объединить усилия рабочих групп по разработке нового лесного законодательства Российской Федерации. Для этого необходимо создать одну рабочую группу под эгидой Совета Федерации из компетентных специалистов науки и практики в сфере лесного комплекса и лесного законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017). М., 2006.
2. FAO UN. The Russian Federation forest sector. Outlook study to 2030. 2012. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. p.84
3. Государственный совет Российской Федерации. Доклад «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации». М., 2013. 139 с.
4. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ 26.09.2013 г., № 1724-р. М.: Правительство РФ, 2013.
5. Государственная программа РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. Утв. Пост. Правительства РФ 15 апреля 2014 г. № 318. Москва: Мин-во природн. рес. и экол. РФ, 2013, 155 с.
6. Исаев А. С., Коровин Г. Н. Актуальные проблемы национальной лесной политики. М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития, Центр экологической политики России, 2009. 108 с.
7. Соколов В. А., Втюрина О. П., Соколова Н. В. О стратегии лесопользования в России// Сибирский лесной журнал, 2019. – № 6. – с.3-9.
8. Швиденко А. З., Щепаченко Д. Г., Краксерн Ф., Онучин А. А. Переход к устойчивому управлению лесами России: теоретико-методические предпосылки. Сибирский лесной журнал. 2017. № 6. С. 3–25.
9. Шутов И. В. О лесопользовании и организации управления лесным хозяйством России. Лесное хозяйство. 2015. № 2. С. 8–15.

© В. А. Соколов, Е. В. Горяева, Н. В. Соколова, 2020