

О совершенствовании лесного законодательства России

В. А. Соколов¹, О. П. Втюрина¹, Н. В. Соколова¹, Ю. Н. Захаринский¹*

¹ Институт леса им. В. Н. Сукачева СО РАН, г. Красноярск, Российская Федерация
* e-mail: sokolovva@ksc.krasn.ru

Аннотация. Основной стратегии лесной политики должна служить парадигма устойчивого управления лесами (УУЛ). Лесное хозяйство – отрасль материального производства, в которой действуют законы рыночной экономики. Исходя из этого, следует реконструировать лесное законодательство и лесоуправление в России. С точки зрения научно-технологического развития наибольшим вызовом в области лесного хозяйства является исчерпание возможностей экономического роста, основанного на экстенсивной эксплуатации лесосырьевых ресурсов. Своевременной реакцией на этот вызов должно быть реформирование лесной политики и лесного законодательства Российской Федерации. Одним из основных методов достижения эффективной системы лесоуправления является научно-технологическое прогнозирование на основе анализа мировых тенденций развития лесного хозяйства. При этом особенно важен ретроспективный анализ лесного фонда за максимально возможный период, что позволяет выявить тенденции в изменениях под влиянием естественных и антропогенных факторов. Новое лесное законодательство должно быть направлено на достижение устойчивого пользования всей совокупностью социальных, экологических и экономических функций лесов, которое обеспечивает удовлетворение многосторонних потребностей общества. Предложена концепция проекта Основ лесного законодательства Российской Федерации. Новый лесной кодекс должен регулировать лесные отношения во всех лесах, а не только в лесном фонде и распространяться на всех собственников лесов и лесопользователей.

Ключевые слова: лесная политика, устойчивое управление лесами, прогнозирование, естественные и антропогенные факторы

On improvement of the Russian forest legislation

V. A. Sokolov¹, O. P. Vtyurina¹, N. V. Sokolova¹, Y. N. Zakharinskiy¹*

¹ V. N. Sukachev Institute of Forest, Russian Academy of Science, Siberian Branch,
Krasnoyarsk, Russian Federation
* e-mail: sokolovva@ksc.krasn.ru

Abstract. Paradigm of sustainable forest management should be the basis of forest policy strategy. Forestry is a branch of production industry in which the rules of a market economy apply. Within this framework, the Russian forest legislation and forest management should be adapted. The exhaustion of economic growth based on extensive exploitation of forest resources is the greatest challenge in the field of forestry from the viewpoint of scientific and technological development. To reform the Russian forest policy and forest legislation should be prompt response to this challenge should be. Scientific and technological conceptual foresight based on the analysis of global trends in forestry development is one of the key techniques for achieving an effective forest management system. At the same time, backcasting of the forest fund for the maximum possible time period is especially important, which makes it possible to identify trends in changes under the natural and anthropogenic factors. The novel forest legislation should be aimed at achieving sustainable use of the entirety of social, environmental and economic functions of forests to ensure meeting the various needs of society. The concept of the draft Basic Forest Law of the Russian Federation are proposed. The new

Forest Code should handle forest relations in all forests, not only in the forest fund, and should extend over all forest owners and forest users.

Keywords: forest policy, sustainable forest management, conceptual foresight, natural and anthropogenic factors

Введение

Следует признать, что современное состояние лесоправления в России многими экспертами оценивается как неудовлетворительное и даже как критическое [1–5]. Это обусловлено как отсутствием внятной лесной политики в целом, так и недооценкой перспективной роли лесного комплекса в системе экономических отношений в стране с учетом ожидаемого воздействия глобальных изменений.

Исходным постулатом стратегии лесной политики должна служить парадигма устойчивого управления лесами (УУЛ). Соответствие систем ведения лесного хозяйства принципам УУЛ оценивается при помощи ряда критериев и индикаторов, среди которых следует выделять сохранение лесов в хорошем жизненном состоянии, повышение их вклада в депонирование углерода, сохранение ресурсных (древесных и недревесных) и защитных (водоохранных и почвозащитных) функций, сохранение биоразнообразия, усиление социально-экономических функций леса.

Экстенсивная модель развития лесной отрасли, основанная на вырубке лесов пионерного освоения, привела к дефициту качественного сырья. Исправить ситуацию, грозящую обострением дефицита лесных ресурсов, можно за счет активного внедрения модели интенсивного использования и воспроизводства лесов на основе эффективных технологий лесовыращивания, позволяющих повысить продуктивность лесов.

Устойчивое управление лесами необходимо рассматривать как постоянно обучающуюся динамическую систему, предполагающую использование новейших научных результатов и непрерывное корректирование принимаемых решений, что полностью соответствует научному пониманию целесообразных путей коэволюции человека и природы в меняющемся мире. Серьезной проблемой перехода к системе УУЛ на данном этапе является наличие огромных площадей заброшенных сельскохозяйственных земель, которые возобновились лесной и кустарниковой растительностью. Однако эта территория (около 60–85 млн га) остается пока вне всякого лесохозяйственного управления, хотя по лесорастительным условиям именно эти земли подходят для реализации модели интенсивного использования и воспроизводства лесов.

Методы и материалы

По мнению ряда экспертов, Российские леса играют существенную роль в функционировании климатической системы планеты [6, 7]. Это может рассматриваться как представление важнейших экосистемных услуг для мирового сообщества в целом.

В данной работе использовался аналитико-статистический метод исследований. Анализу подлежат прежде всего официальные документы в сфере лесо-

управления, организации и ведения хозяйства в лесах России, в том числе в субъектах Российской Федерации [8–11].

Управляемость лесов значительно ухудшилась вследствие неудовлетворительного законодательства, особенно Лесного кодекса 2006 г. [12], и существенных ошибок, допущенных в последовавших реформах лесопользования [13, 14]. Принятая стратегия арендных отношений оказалась неэффективной как с точки зрения качества ведения лесного хозяйства на арендованных участках, так и в части выполнения экологических требований.

Основные виды лесохозяйственной деятельности, направленные на расширенное воспроизводство и сохранение лесов, значительно уменьшились. Так, площади лесовосстановления уменьшились в 2 раза. Гибель культур высока вследствие трехкратного сокращения объемов ухода в молодняках. Защита лесов от вредителей и болезней неудовлетворительная: если в 1990-х гг. в защите леса использовалось 12 биологических препаратов, то сейчас в ограниченном применении находится только два. Разрушена отраслевая лесная наука – число квалифицированных ученых в учреждениях федерального подчинения сократилось в 5 раз в течение 1992–2010 гг. (FAO, 2012).

Надежная оперативная информация о состоянии лесов России отсутствует. Свыше 70 % лесов страны учтены последний раз более 10 лет назад и половина – свыше 25 лет назад. Подмена лесопользования системой ГИЛ была грубой ошибкой. Лесопользование осуществляется вслепую и не соответствует принципам и критериям УУЛ. Отсутствие вышеуказанной информации представляет серьезную проблему, которую невозможно решить без реорганизации системы лесопользования, фактически ликвидированной после принятия Лесного кодекса РФ 2006 г.

Решение перечисленных (и ряда других) научно-методических проблем является необходимым, но не достаточным условием перехода к адаптивному устойчивому управлению лесами (АУУЛ). Этот процесс неосуществим без глубинного пересмотра лесного законодательства страны. По существу, процесс перехода к АУУЛ означает создание новой парадигмы взаимодействия леса и государства.

Результаты

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16.12.2015 г. № 623 лесное хозяйство относится к приоритетному направлению развития науки, технологий и техники «6. Рациональное природопользование», а в соответствии с перечнем критических технологий Российской Федерации – к технологиям: мониторинг и прогнозирование состояния окружающей среды, предотвращения и ликвидации ее загрязнения, а также предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

С точки зрения научно-технологического развития Российской Федерации наибольшими вызовами в области лесного хозяйства являются:

– исчерпание возможностей экономического роста, основанного на экстенсивной эксплуатации лесосырьевых ресурсов;

- возрастание природных и антропогенных нагрузок на окружающую среду до масштабов, угрожающих воспроизводству лесных ресурсов и связанный с их неэффективным использованием рост рисков для жизни и здоровья граждан;
- необходимость эффективного освоения и использования лесных ресурсов путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии регионов страны.

Своевременной реакцией на эти вызовы для лесного хозяйства должно быть реформирование лесной политики и лесного законодательства Российской Федерации, создание новых технологий, продуктов и услуг, отвечающих национальным интересам и необходимых для существенного повышения качества жизни населения.

Одним из важнейших методов достижения эффективной системы лесопользования является научно-технологическое прогнозирование на основе анализа мировых тенденций развития лесного хозяйства и рационального использования лесных ресурсов.

Основой для научно-технологического прогнозирования в области лесного хозяйства является комплексный прогноз лесных ресурсов. Здесь прогнозу подлежат основные показатели, характеризующие состояние и динамику развития лесного фонда страны.

Прогнозирование показателей лесного фонда может осуществляться как для локальных территорий (например, лесничества), так и для субъектов Российской Федерации и страны в целом. При прогнозировании применяется, как правило, аналитико-статистический метод исследований с целью выявления тенденций изменения лесного покрова в результате природных и антропогенных нарушений. Прогноз динамики лесного фонда базируется на фактических данных о ней за максимально доступный предыдущий период с выявлением естественных и антропогенных причин произошедших изменений. Необходимость и актуальность прогнозов заключаются в использовании результатов исследований в дальнейшей разработке стратегии устойчивого лесопользования с целью устранения негативных тенденций [15].

Подчеркиваем особую важность при прогнозировании ретроспективного анализа лесного фонда за максимально возможный период, что позволяет выявить тенденции в изменениях породно-возрастной структуры лесов с оценкой влияния естественных и антропогенных факторов (рубок, лесных пожаров, очагов вредителей леса, ветровалов, лесовосстановительных мероприятий, развития инфраструктуры, связанной и не связанной с лесным хозяйством и др.).

Длительный период воспроизводства в лесном хозяйстве показывает необходимость принятия решений, результаты которых будут проявляться много десятилетий спустя. Система действий должна быть нацелена на адаптацию лесов к прогнозируемым природным и экономическим изменениям. Долгосрочные прогнозы динамики лесного фонда необходимы, чтобы подтвердить правильность принимаемых решений в сфере управления лесами Российской Федерации.

Обсуждение

После конференции в Рио-де-Жанейро (1992) возникла модная проблема – глобальное потепление, которая, несомненно, добавит неопределенности при прогнозировании. Большая часть исследователей считает, что глобальное потепление климата на Земле неизбежно, и необходим поиск механизмов адаптации лесных экосистем. Другая часть исследователей считает, что глобального потепления нет, а есть обыкновенные природные циклы временных похолоданий и потеплений, которые не влияют катастрофически на лесные экосистемы. Опубликованные прогнозы влияния климатических изменений на леса разнообразны. Эксперты делают выводы, что воздействие климатических изменений на леса России могут быть положительными и отрицательными на разных частях территории. На конференции ООН по климату в Париже (2015 г.) подписано соглашение о намерении стран в отношении ограничения роста температуры на Земле до 2° С. На наш взгляд, это соглашение базируется на спорной основе. Преувеличивать роль концентрации CO₂ в атмосфере мало оснований, поскольку перекрытие масштабов космической регуляции земных процессов деятельностью человека невозможно [16]. Исходя из вышеизложенного, увязывать прогноз динамики лесов России с предполагаемыми частью исследователей глобальными изменениями климата пока преждевременно.

Принятый в 2006 г. Лесной кодекс Российской Федерации, на наш взгляд, не улучшил предыдущее лесное законодательство. В лесном законе РФ не нашли отражения или не получили должной проработки следующие фундаментальные вопросы:

- разнообразие форм собственности на леса;
- организация государственного управления лесами;
- характер взаимоотношений между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и районами;
- порядок финансирования лесного хозяйства;
- стратегия лесопользования и экономические отношения между собственниками лесов и лесопользователями.

Нерешенность этих фундаментальных задач не позволяет рассчитывать на достаточный прогресс в лесном комплексе. Отсутствует необходимая увязка экономических, экологических и социальных целей лесного хозяйства. Предложенная схема лесопользования сохраняет сложившийся порядок самоконтроля лесохозяйственных предприятий, что по своей сути равно бесконтрольности. основополагающий принцип непрерывного неистощительного пользования лесом остается, таким образом, по-прежнему декларативным. Ошибочна, на наш взгляд, тенденция на чрезмерную централизацию в вопросах управления и организации лесного хозяйства.

В результате анализа правовых положений зарубежного лесного законодательства в странах с развитой экономикой, лесного законодательства Российской Федерации, сложившегося положения в лесном хозяйстве, лесной промышленности, лесопотреблении в России нами сделан вывод о необходимости:

1) признания всех форм собственности на лесной фонд (государственная – федеральная и субъектов федерации; муниципальная; коллективная; частная – физических и юридических лиц);

2) переноса ответственности за правильное ведение лесного хозяйства и неистощительное непрерывное лесопользование на субъекты Российской Федерации, а также на прямых владельцев лесного фонда;

3) отделения государственного управления лесами и контроля за соблюдением лесного законодательства от службы лесного хозяйства, организующей и ведущей практическую лесохозяйственную деятельность в лесах;

4) выработки механизма финансирования затрат на лесное хозяйство, лесоустройство, научные исследования, содержание структур государственного управления лесами и службы лесного хозяйства, в основном, за счет лесного дохода с учетом интересов территорий.

Опыт государственного управления лесами в развитых лесных странах, а также в дореволюционной России свидетельствует о необходимости разделения функций государственного управления лесами и ведения лесного хозяйства. Анализ этого опыта позволяет нам предложить принципиально иную концепцию государственного управления лесами России.

Центральным органом по управлению лесами в России должен быть Государственный комитет по управлению лесами Российской Федерации (Министерство лесного хозяйства) под юрисдикцией Правительства РФ. Он должен отвечать за практическое выполнение лесной политики, проводимой Парламентом и Правительством. Его работа проводится с помощью государственных лесных комитетов (управлений лесами) субъектов Российской Федерации, а в административных районах – районных управлений лесами (районных лесных инспекций).

В государственных лесах целесообразно сохранить сложившуюся систему лесного хозяйства с ее управлениями в субъектах Российской Федерации и лесохозяйственными подразделениями (лесхозами или лесничествами) в административных районах, исключив у них функции государственного управления и контроля за своей лесохозяйственной деятельностью. Таким образом, эта служба организует лесопользование и лесное хозяйство в государственных лесах на хозрасчетных началах под государственным контролем со стороны Государственных органов управления лесами.

В муниципальных лесах потребуется создание лесохозяйственных подразделений (лесхозов или лесничеств). Возможно привлечение на контрактной основе и государственных лесохозяйственных подразделений для ведения лесного хозяйства в лесах зеленых зон. В муниципалитетах должны быть созданы лесные отделы для контроля и планирования лесного хозяйства.

В частных лесах (леса юридических и физических лиц) лесное хозяйство должно осуществляться или лесовладельцами, или по контракту с другими лесохозяйственными предприятиями. В первом случае лесовладельцы организуют и содержат собственную лесохозяйственную службу со штатом дипломированных специалистов-профессионалов.

М. М. Орлов [17] пророчески писал: «Если хотите беречь леса, то прежде всего берегите право собственности на леса до тех пор, пока оно работает не только для лица, как собственника, но и для общества, и для государства.

Не провозглашайте и не требуйте национализации всех лесов, т. к. проведение в жизнь этого принципа во всей его полноте и не осуществимо и не нужно... Пока государство не справилось с тем, что оно имеет уже, нельзя сразу и почти беспредельно увеличивать его задачи, надеясь на их благополучное разрешение» (с. 131).

Ранее нами были предложены концепция и содержание проекта Основ лесного законодательства Российской Федерации [18]. При этом мы исходили из положения, что леса являются важнейшим стержневым элементом устойчивости экологической системы всего земного шара, поэтому их состояние – предмет заботы всего населения. Становится ясным, что население, как наиболее заинтересованная сила, должно принимать участие в управлении лесами и контролировать процесс управления уполномоченными государственными структурами. Поэтому мы включили в проект содержания Основ... раздел «Участие граждан и общественных объединений в обеспечении рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов».

Заключение

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.

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.

Необходим баланс интересов партнеров лесных отношений федерального, регионального и местного уровней, включая коренное (местное) население; выработка механизма финансирования затрат на лесное хозяйство, лесоустройство, научные исследования в основном за счет лесного дохода с учетом интересов территорий.

Благодарности

Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 21-46-07002 «Стратегия адаптивного управления бореальными лесами Сибири в условиях глобальных изменений», <https://rscf.ru/project/21-46-07002>.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. 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.
2. Моисеев Н. А. Кризис в управлении и пользовании лесами и возможные пути выхода из них // Лесная газета. 2016. 30 апр. № 33. – С. 1–2.
3. Починков С. Лесная экономика в России // Лесная газета. 2014. № 15.
4. Швиденко А. З., Щепашенко Д. Г., Кракснер Ф., Онучин А. А. Переход к устойчивому управлению лесами в России: теоретико-методические предпосылки // Сиб. лесн. журн. 2017. № 6. – С. 3–25.
5. Шутов И. В. О лесоустройстве и организации управления лесным хозяйством России // Лесн. хоз-во. 2015. № 2. – С. 8–15.
6. Швиденко А. З., Щепашенко Д. Г. Углеродный бюджет лесов России // Сиб. лесн. журн. 2014. № 1. – С. 69–92.
7. Pan Y., Birdsey R. A., Fang J. et al. A large and persistent carbon sink in the world's forests// Science. 2011. N. 333. – P. 988–993.
8. Государственная программа РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. Утв. пост. Правительства РФ 15 апреля 2014 г. № 318. – М.: Мин-во природн. рес. и экол. РФ, 2014. – 155 с.
9. Государственный совет Российской Федерации. Доклад «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации». – М., 2013. – 139 с.
10. 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.
11. FAO UN. The Russian Federation forest sector. Outlook study to 2030. 2012. – Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017 г.). – М., 2006.
13. Моисеев Н. А., Третьяков А. Г., Трейфельд Р. Ф. Лесоустройство в России. – М.: ФГБОУ ВПО МГУЛ, 2014. – 268 с.
14. Шутов И. В. Продолжение темы о государственной лесной политике России // Лесн. хоз-во. 2013. № 3. – С. 10–11.
15. Соколов В. А., Онучин А. А., Соколова Н. В., Втюрина О. П., Лапин Е. А. Прогноз динамики лесов Красноярского края // Сиб. лесн. журн. 2017. № 4. – С. 91–100.
16. Ловелиус Н. В. Дендроиндикация. – Спб.: Петровск. Акад. наук и искусств, 2000. – 313 с.
17. Орлов М. М. Об основах русского государственного лесного хозяйства. – Петроград, 1918. – 132 с.
18. Онучин А. А., Соколов В. А. О концепции проекта федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации» // Вопросы лесной науки. 2020. Т. 3. № 3. – С. 1–11.

© В. А. Соколов, О. П. Втюрина, Н. В. Соколова, Ю. Н. Захаринский, 2022