

РУССКИЙ ЛЕС: ЭКОНОМИКА, ЭКОЛОГИЯ, ПОЛИТИКА



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА
Валерий Павлович Рошупкин

Общепризнанно, что одним из основных источников роста национальной экономики может и должно стать рачительное использование наших природных ресурсов. Это положение в полной мере относится к лесным ресурсам России.

Леса России – уникальная экологическая система, занимающая 1,2 млрд. га территории и содержащая около 25% лесных ресурсов планеты. Что касается лесов бореальной и умеренной зон, то здесь Россия является абсолютным монополистом, обладая половиной мировых ресурсов.

Прогнозы показывают, что в ближайшие десятилетия будет иметь место значительный рост потребностей мирового рынка в деловой древесине. По сути, единственным реальным источником покрытия этой потребности является российский лес.

Более того, российский лес – это не только потенциальный источник роста национальной экономики, но и важнейший для России глобальный эколого-политический ресурс.

Ведь, как известно, леса России обеспечивают ежегодное депонирование углерода в объеме 29 млрд. т. В России сохранилось 26% неосвоенных лесов мира, что делает их исключительно важными для сохранения биологического разнообразия и выполнения водоохраных функций.

Тем самым российский лес играет исключительную роль в глобальных процессах регулирования состояния окружающей среды, биоразнообразия и климата, речных стоков.

Глобальная значимость российских лесов неоднократно подчеркивалась в ключевых международных экологических документах, в том числе – в так называемой Рамочной конвенции по климатическим изменениям, а также в Киотском протоколе, к которому недавно присоединилась Российская Федерация.

Словом, леса России – уникальная эколого-экономическая система, с которой связаны многие ключевые задачи развития страны на ближнюю и дальнюю перспективу.

Последние 200 лет земли, где произрастают леса, охвачены в России государственной системой лесного хозяйства. Это позволило за два века промышленного использования не «проесть» леса, как это сделали многие страны, а, наоборот, сохранить и обеспечивать восстановление лесного фонда.

Сегодня основную роль в государственном управлении лесным фондом выполняет Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), сформированное в его нынешнем виде весной 2004 года в ходе проводимой в стране административной реформы. Деятельность Агентства в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» координирует Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

На Рослесхоз возложен широкий спектр полномочий и обязанностей по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства.

Отметим принципиальные позиции управления лесным комплексом, уточненные в ходе административной реформы:

- четкое разграничение функций и полномочий между МПР России и Рослесхозом: методические и нормоустанавливающие позиции – за министерством, за Агентством – государственные услуги, управление госимуществом, правоприменительные функции;
- расширение сфер ответственности Федерального агентства лесного хозяйства, в том числе принятие лесов сельского хозяйства и ряда других ведомств;
- формирование территориальных агентств лесного хозяйства, призванных организовать и взять под контроль всю работу по ведению лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации – этим завершается формирование отраслевой вертикали управления;
- передача в ведение Агентства предприятий и организаций лесного хозяйства – Агентство получает все права по управлению подведомственными предприятиями и организациями, и в первую очередь лесхозами;
- разграничение государственных и хозяйственных функций на низовом уровне управления лесным хозяйством.

На наш взгляд, все это является мощным ускорителем дальнейшего развития лесного хозяйства.

Первейшей из функций Рослесхоза остается обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. Лесное хозяйство в полном объеме выполняет все задания по лесовосстановлению, охране и защите лесов, определенные федеральными и отраслевыми программами и бюджетными назначениями.

Цифры убедительные и внушающие определенный оптимизм. Мы вышли на уровень финансирования порядка 20 млрд. рублей в год с учетом всех источников финансирования – федеральный и местные бюджеты, собственные средства лесхозов.

Это позволяет проводить лесовосстановительные работы на площади около 0,9 млн. га, в том числе посадку и посев леса на площади свыше 250 тыс. га; осуществлять уход за лесом на площади около 1,1 млн. га, в том числе за молодняками – на площади 0,6 млн. га.

Выполняется сложная, а порой и опасная работа по защите и охране леса от пожаров, вредителей, болезней, работа по предотвращению незаконных рубок.

Итоги государственного учета лесного фонда свидетельствуют о сохранении тенденции улучшения основных оценочных показателей российского леса:

- возросли площади покрытых лесной растительностью земель – на 0,8 млн. га;
- увеличился общий запас древесины в насаждениях – на 0,2 млрд. куб. м;
- сократилась площадь не покрытых лесной растительностью земель – на 11 тыс. га.

Одновременно лесное хозяйство России обеспечивает устойчивое предложение лесных ресурсов. Важнейшим с позиций промышленных потребителей древесины является следующий показатель: расчетная лесосека на 2004 год установлена в объеме 554 млн. кубов, в том числе по хвойному хозяйству – 307 млн. кубов.

Отталкиваясь от этих показательных цифр, хотелось бы обратить внимание на ряд негативных, а иногда и критических моментов, которые сохраняются в лесном секторе экономики.



В целом лесосырьевой потенциал лесов России в последние годы используется всего на 22%. Это означает, что недоиспользованными остаются ежегодно почти 400 млн. куб. м древесины, в том числе в экономически доступных лесах – 100 млн. куб. м.

В принципиальном плане объективные причины этого известны: недостаточный уровень развития лесной промышленности, низкий уровень внутреннего потребления лесной и бумажной продукции и, наконец, недостатки системы лесопользования как таковые.

Низкий уровень освоения расчетной лесосеки оказывает негативное влияние на состояние лесного фонда, ведет к накоплению запасов низкотоварной перестойной древесины, сухостойных деревьев и захламленности, а также утрате лесами своих средозащитных свойств. Такие леса становятся источниками пожаров, центрами поражений болезнями и вредителями.

Неиспользованные леса не дают лесного дохода, вместе с тем все они требуют затрат на охрану, защиту и воспроизводство, что негативно сказывается на экономике лесного комплекса. Таким образом складывается объективный дефицит источников покрытия этих затрат. Добавим к этому и такой фактор, как не всегда рациональное распределение затрат на лесное хозяйство между бюджетами всех уровней и лесопользователями.

Дефицитность финансирования в первую очередь снижает объемы работ по восстановлению леса, объективные потребности в которых значительно больше достигнутого уровня. По тем же причинам страдает точность и полнота учета лесного фонда, объемы проведения лесоустроительных работ.

Недостаточность финансирования вынужденным образом восполняется за счет хозяйственной деятельности лесхозов. Тем самым в них сохраняется соединение хозяйственных и государственных функций.

Названные, весьма низкие, цифры использования лесных ресурсов определяют нынешние показатели лесопромышленного комплекса в структуре промышленного производства (3,4%), экспорта (3,7%), налоговых платежей (2,2%), инвестиций и основных фондов промышленности (3%). Очевидно, все эти цифры несопоставимо меньше потенциальных возможностей нашего лесного комплекса.

Этими же неудовлетворительными показателями использования лесных ресурсов определяется нынешняя нерационально низкая цена леса на корню. Здесь все строго по законам рыночной экономики: объективный избыток предложения порождает демпинговые цены.

Нерешенность целого ряда институциональных, экономических и организационно-управленческих задач непосредственно в лесном хозяйстве наряду с объективными факторами, внешними по отношению к отрасли, порождает такую проблему, как незаконные рубки и незаконный оборот древесины. Эта проблема имеет целый ряд негативных аспектов, начиная от экономических и экологических потерь и кончая имиджевым ущербом страны на мировой арене. Отмечу, что процессы, связанные с предотвращением нелегальных рубок и торговли незаконно заготовленными продуктами леса, уже не первый год находятся в центре внимания мировой общественности и «Большой восьмерки».

Существо этих проблем и главное направление их решения емко и кратко сформулированы в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации: «Мы также должны создать эффективную систему использования природных ресурсов. Нам нужны прозрачные, некоррупционные условия доступа к ним, например – с помощью аукционов. Надо перейти от административных разрешений к полноценным договорам – с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей. Обеспечить предсказуемость и стабильность таких отношений. Система ресурсных платежей – тоже требует изменений. Она должна предоставить равные условия конкуренции как внутри добывающего сектора, так и между добывающими и перерабатывающими отраслями. А также обеспечить рациональное использование природных ресурсов. Полагаю, что новый Лесной кодекс и Закон о недрах должны ответить на все эти вопросы».

Федеральное агентство лесного хозяйства под руководством МПР России – нашего курирующего министерства, – а также с широким участием законодателей, федеральных ведомств, представителей лесопромышленного бизнеса, регионов, общественности настойчиво ищет пути решения этих проблем.



Продолжается настойчивая согласованная работа по совершенствованию лесного законодательства, всей нормативной правовой базы лесного комплекса. В ней мы исходим из ранее утвержденных Правительством концептуальных и программных документов.

Практически завершена подготовка принципиально новой редакции Лесного кодекса. Она призвана существенно изменить положение дел в лесном комплексе. Новая редакция Кодекса ориентирована прежде всего на стабильного и экологически ответственного лесопользователя, обладающего надлежащим технологическим и инвестиционным потенциалом. В ней также заложены принципиально новые правила и регламенты лесопользования. Приоритет отдается долгосрочной аренде с обременениями лесопользователя обязанностями по восстановлению, защите и охране леса. При этом мы исходим из общепринятого принципа «пользователь платит». Отмечу, это кардинально меняет всю сложившуюся систему лесопользования.

Устанавливается новая система взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Предусмотрен отказ от так называемых льготных рубок сразрешения местных властей.

Усиливаются позиции, связанные с надлежащим учетом и обеспечением сохранности лесов; уточняется их классификация, особенно в части категорий защитности. Внесены необходимые дополнения и изменения, обусловленные соответствующими изменениями законодательной и экономической среды с момента принятия первой редакции Лесного кодекса.

В проекте кодекса сделана попытка дебиюрократизации лесопользования, в том числе при использовании лесорубочных билетов.

Новый Лесной кодекс создает предпосылки к решению этих и многих других вопросов и, соответственно, к приведению норм национального законодательства (лесного, бюджетного, административного, уголовного) в соответствие с наиболее продвинутыми нормами, принятыми в лесных странах.

Стержневым вопросом Лесного кодекса являлся вопрос права собственности на лесные ресурсы. Ввиду его исключительной важности принято решение эту проблему отразить в специальном законе об обороте земель лесного фонда.

Ряд законодательных новаций, выдвинутых в ходе подготовки Лесного кодекса, в том числе касающихся разграничения полномочий в сфере лесопользования между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, уже отражен в Федеральном законе от 22.08.2004 года №ФЗ-122. Так что уже с 2005 года нам предстоит работать в новых законодательных рамках.

Мы также рассчитываем, что в ближайшее время в российском законодательстве будет решен ряд назревших вопросов, закрепляющих принципы:

- целевого использования лесных платежей для финансирования государственного сектора лесного хозяйства;
- участия государства в строительстве лесных дорог, во всяком случае в зонах пионерного освоения.

Есть основания ожидать внесения изменений и дополнений в уголовное и административное законодательство, связанных с ужесточением ответственности за участие в обороте незаконно заготовленной древесины.

Нужно подчеркнуть, что, когда мы выдвигаем тезис «платит пользователь», мы имеем в виду далеко не только непосредственного пользователя – лесопромышленника. Мы четко осознаем, что традиционные и общепринятые обязанности лесного хозяйства лесных держав формируются не только с позиций обеспечения ресурсной программы лесопромышленности, но и с позиций сохранения и приумножения так называемых невесомых полезностей леса. Уверен, что в недалеком будущем наши экономические ведомства на учатся измерять и учитывать эти невесомые полезности в практическом бюджетном планировании.

Остановимся теперь на наиболее важных направлениях деятельности Рослесхоза, вытекающих из основополагающих принципов неистощительного лесопользования и устойчивого управления лесами. По всем этим направлениям имеются детально разработанные отраслевые программы, многие из которых выполняются в рамках международного сотрудничества с ведущими лесными державами и международными организациями, в том числе в рамках так называемого процесса ФЛЕГ.



Продолжается работа по реализации принципов административной реформы. Здесь главное направление – разделение хозяйственных и государственных функций лесхозов. Предстоит весьма серьезная работа по их реструктуризации и акционированию, в том числе в русле начатых многовариантных экспериментов, проводимых в ряде регионов России. Лесхозы тем самым теряют монопольное право ведения восстановительных, защитных и охранных функций.

Новые законодательные рамки ставят перед лесным хозяйством новые задачи в сфере организации лесопользования. Как отмечал министр природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутнев, «министерство рассматривает использование сырьевого потенциала как источник для развития реального сектора экономики». В этой связи нам предстоит серьезная работа, связанная с подготовкой масштабных участков лесного фонда для их передачи в долгосрочную аренду крупным лесопромышленным корпорациям. При этом в соответствующих арендных договорах впервые будет предусмотрена передача лесопользователю всего комплекса обязанностей, включая рубки главного пользования, рубки ухода, работы по лесовосстановлению, защите и охране лесов, взятых в аренду.

Ориентация на крупные лесопромышленные корпорации вовсе не означает, что будут упущены из виду законные интересы малых и средних лесопользователей. Эти вопросы также должны найти свое рациональное решение.

Одной из важных задач рационального лесопользования является предоставление лесных земель для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства, то есть для развития промышленности, транспорта, энергетики, а также гражданско-жилищного строительства. Разумеется, все это – с оговоркой на минимизацию ущерба лесному фонду и экологии. В связи с введением нового Земельного кодекса развернута большая подготовительная организационная работа по новым процедурам принятия решений по этим вопросам. Вопросы перевода лесных земель в нелесные для государственных нужд отработаны в настоящее время в полной мере. В то же время аналогичные вопросы в сфере индивидуального жилищного строительства требуют принципиально новых решений, прежде всего – в части сохранения экологических функций передаваемых гражданам участков лесного фонда, а также в плане прозрачности и открытости соответствующих процедур. Опыт ведущих лесных держав показывает, что эта задача может быть успешно решена.

Лесовосстановление является составной частью государственной стратегии Российской Федерации по неистощительному природопользованию, то есть воспроизводству природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды. Еще в Священном Писании было сказано: «Посадка деревьев – Божье дело».

Нашими программами на срок до 2010 года предусматривается проведение за этот период лесовосстановительных работ на площади 6,9 млн. га, а также ввод молодняков в категорию ценных лесных насаждений на площади 9,5 млн. га. Это весьма масштабные задачи, тем более что в течение 1990-х годов в целом по стране объемы рубок леса преобладали над объемами проводимых лесовосстановительных работ. В последние годы нам удалось переломить эти негативные тенденции. Задача в том, чтобы закрепить эти позитивные тенденции, причем не только в среднем по лесному фонду, но также и в разрезе отдельных регионов.

Ключевой здесь вопрос – отладка механизма финансирования. Очевидно, что здесь начнется активное привлечение средств и прямого участия лесопользователей, а также отладка механизма целевого использования лесных податей.

Ведется реализация комплекса мероприятий, направленных на улучшение качества и полноты системы учета в лесном секторе. Имеется в виду проведение в полном объеме лесоучета и мониторинга за использованием лесными ресурсами, в том числе за счет широкого внедрения дистанционных методов таксации и освидетельствования мест рубок путем сочетания материалов космической и аэрофотосъемки, а также выборочных методов на турных обследованиях. Значительно увеличится объем контроля отводов лесосек в рубку. В течение нескольких лет должны появиться новые региональные регламенты рубок с учетом принципов устойчивого интенсивного лесопользования и опыта модельных лесов.

В рамках пилотного проекта по устойчивому лесопользованию будет создано около 30 региональных центров по переподготовке и обучению всех работников лесного хозяйства передо-



вым методам лесоустройства, ландшафтно-экологического и многоцелевого лесопользования, освоению передовых технологий семеноводства и выращивания посадочного материала, закладки испытательных лесных культур, разреживанию и кронированию и т.п.

Практика борьбы с лесными пожарами, накопленная в последние годы, наряду с разграничением полномочий между федеральным центром и администрациями субъектов Российской Федерации, скорректированным в рамках упомянутого федерального закона (№122-ФЗ), позволила предложить новые подходы к решению этой острейшей проблемы. Начиная с 2005 года ответственность за борьбу с лесными пожарами вместе с соответствующими полномочиями и бюджетными ресурсами перейдут на уровень субъектов Российской Федерации. В ведении Рослесхоза останутся профилактические мероприятия, а также организация работы авиалесоохраны.

Реализуется широкая программа мер, обеспечивающих прозрачность продвижения лесной продукции как на внутреннем рынке, так и на экспорт. Имеются в виду поддержка различных систем и внедрение национальной системы добровольной лесной сертификации, создание единой базы учета и контроля заготовки и перемещения лесных ресурсов, включая маркировку леса, создание единой электронной базы лесорубочных билетов, учреждение электронной биржи с обязательной фиксацией всех сделок купли-продажи лесных ресурсов.

Кроме того, мы участвуем в разработке и реализации таких мер прямого государственного регулирования, как:

- внедрение в процедуры таможенного оформления предъявления документа о происхождении круглых лесоматериалов;
- введение транспортного сертификата на перевозку круглого леса;
- введение ограничений и запретов на экспорт ценных и редких лесных пород.

Подчеркну, что это весьма значимые и масштабные по финансовым и информационным ресурсам проекты. Их реализация должна сформировать принципиально новую информационную среду и принципиально новое экономическое поведение всех субъектов лесного комплекса – лесников, заготовителей, переработчиков, экспортеров.

Решение всего обозначенного круга проблем зависит в конечном итоге от эффективности взаимодействия лесного хозяйства с российским лесопромышленным комплексом. Такое взаимодействие налажено сегодня в рамках нашего совместного общественного совета, регулярно проводимых лесопромышленных форумов, многочисленных рабочих семинаров и «мозговых штурмов», где шла разработка вероятных сценариев развития лесного сектора экономики до 2015 года.

Общее мнение сводится к тому, что лесной комплекс может и должен занять в экономике страны и ее экспортном потенциале подобающее место, отвечающее месту лесных богатств в совокупности российских природных ресурсов.

В завершение хотелось бы отметить: в лесном хозяйстве накоплен огромный интеллектуальный потенциал, 200-летний практический опыт, богатые отраслевые традиции. Нет сомнения в том, что работники лесного хозяйства России используют весь этот багаж для решения насущных проблем русского леса в новых правовых и экономических условиях.