

ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ: НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЮ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА
Валерий Павлович Рошупкин

В конце 2005 года проблемы российского лесного комплекса вновь оказались в центре общественного внимания. Правительство РФ рассмотрело на очередном заседании ход выполнения мероприятий по реализации Концепции развития лесного хозяйства России и Основных направлений развития лесной промышленности. В Санкт-Петербурге состоялась представительная Международная конференция по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе Европы и Северной Азии (ЕСА-ФЛЕГ). Совет Федерации РФ организовал «круглый стол» по вопросам совершенствования правоприменительной практики для борьбы с нелегальным оборотом древесины в России.

По мнению многих наблюдателей, сложилась парадоксальная на первый взгляд ситуация. С одной стороны, Министерство природных ресурсов РФ предлагает снять многие традиционные ограничения на лесопользование, с другой – все заинтересованные стороны, от Рослесхоза и депутатов Федерального Собрания РФ до экологических неправительственных организаций и лесных администраций зарубежных стран, бьют тревогу по поводу незаконных рубок.

Думаю, что нет здесь никакого парадокса. Это две разноплановые задачи из большого Комплекса мер по развитию лесного хозяйства, который был доложен министром природных ресурсов РФ Ю.П. Трутневым на заседании Правительства РФ и в целом получил одобрение.

Предложенные меры направлены на улучшение доступности лесного фонда, либерализацию лесных отношений, обеспечение лесовосстановления, охрану лесов от пожаров, вредителей и болезней, повышение точности учета и контроля состояния и использования лесов. То есть по всему кругу вопросов, которые обязано решать лесное хозяйство в условиях перехода, как говорят наши зарубежные коллеги по ЕСА-ФЛЕГ, к устойчивому лесопользованию.



Доступность лесного ресурса

Первая из задач, которая должна решаться в данном направлении, – развитие сети лесовозных дорог. По протяженности этой сети мы значительно отстаем от всех лесных держав. На тысячу га лесных земель в России приходится всего 1,2 км дорог, что в 10–20, а иногда и в 40 раз, меньше, чем в Северной Европе или Северной Америке.

Для вовлечения в оборот дополнительных лесных ресурсов требуется энергичное развитие сети. Уже в бюджете 2006 года на эти цели впервые за последние годы предусмотрено 500 млн. рублей. Но это только первый шаг. Увеличение заготовок древесины по главному пользованию хотя бы до 250 куб. м в год, что явно вытекает из прогнозов развития национального лесопромышленного комплекса, предполагает поэтапное строительство 7,6 тыс. км новых дорог с потребными затратами свыше 11 млрд. рублей. Эта задача будет решаться, как представляется, в рамках соответствующей целевой программы.

Вторая задача, на пути решения которой должна увеличиваться доступность лесного ресурса, – снятие избыточных ограничений в лесопользовании.

В странах с традиционно жесткими экологическими нормами – Канаде, США, Швеции, Финляндии – разрешено к эксплуатации от 90 до 98% площадей лесного фонда; запреты относятся исключительно к заповедникам и другим особо охраняемым природным территориям. Между тем в России к эксплуатационным лесам отнесено всего 42% покрытых лесом земель. Запреты на рубки главного пользования распространяются не только на заповедники, национальные парки и леса первой группы, но и на значительную часть лесов второй и даже третьей группы. Замечу, что к лесам третьей группы относятся леса многолесных регионов, имеющих эксплуатационное назначение. Но даже эти леса на 48% закрыты для рубок главного пользования.

Сохраняя избыточные и часто необоснованные ограничения, мы исключаем из расчета пользования порядка 20 млрд. куб. м, то есть свыше 45% всего объема спелой и перестойной древесины. Леса, становясь перестойными, теряют свои защитные функции, в том числе утрачивают способность депонировать углерод и генерировать кислород. Именно они порождают очаги распространения болезней и пожаров.

Очевидно, что снятие традиционных ограничений тесно увязано с общим совершенствованием лесоуправления и государственного надзора. Решать эту задачу нужно поэтапно и чрезвычайно осмотрительно. Надеюсь, в ближайшее время будет принята новая классификация: тем самым осуществится переход от деления на условные группы к функциональной классификации на защитные, эксплуатационные и резервные леса. Причем резервные леса предполагается не вовлекать в эксплуатацию ближайшие 20 лет.

Предварительные оценки показывают, что при новой классификации площадь защитных лесов увеличится на 20% по отношению к лесам первой группы. В этих лесах полностью сохраня-





ются запреты на проведение рубок главного пользования. Что касается эксплуатационных лесов, то они будут открыты для рубок главного пользования. В то же время предполагается внести существенные изменения в режимы и технологические нормы проведения таких рубок.

Для всего этого потребуются соответствующие нормы и правила, отбор древостоев, расширение использования современных технологий эксплуатации, применение новых систем машин, а также подготовленные производители соответствующих рубок. В частности, предполагается уточнить нормативы рубок применительно к специфике современной многооперационной техники, а также снять с лесозаготовителей санкции за оставление на лесосеках неконмерческой древесины. Обе эти меры, давно вошедшие в зарубежную практику, могли бы заметно повысить эффективность лесопользования.

Сразу отмечу, что эти новации пока еще существуют только на уровне пилотных проектов. Поэтому все предстоит разрабатывать и создавать заново, оснащать и сертифицировать производственные структуры, обучать персонал.

Применение указанных норм за рубежом осуществляется в принципиально иных условиях правового регулирования лесных отношений. Прежде всего в части лесовосстановления. Лесное законодательство развитых лесных держав предусматривает обязательное проведение лесовосстановительных работ лесопользователем, что делает их относительно свободными в выборе технологий и применяемых машин и механизмов. Иное дело – существующая и по сей день отечественная практика, где один рубит, а другой сажает и выращивает. Именно она вынуждала сохранять жесткие требования по сохранности подроста и очистке лесосек.

Это противоречие будет успешно преодолено в рамках законодательных новаций, уже заложенных в новую редакцию Лесного кодекса. Подразумеваемый в этих новациях долговременный стабильный лесопользователь будет лицом, ответственным за лесовосстановление и заинтересованным в поддержании лесоводственных (а значит, и коммерческих) достоинств арендованных участков. Соответственно, он сам будет делать рациональный выбор между сплошными и выборочными рубками, а также теми или иными производственными схемами лесовосстановления.

Новые условия лесопользования

Идеального лесопользователя, разумеется, не бывает, но есть основания полагать, что экономическое и экологическое поведение каждого лесопользователя значительно изменится к лучшему. Предпосылки для таких изменений заложены в уже упомянутой новой редакции Лесного кодекса:

- развитие института долгосрочной аренды лесных участков;
- передача арендаторам обязанностей по ведению лесного хозяйства;
- экономическое поощрение лесопользователей к глубокой переработке древесины.





Правительством РФ уже поддержаны предложения Рослесхоза о расширении практики заключения долгосрочных договоров аренды и передачи участков лесного фонда тем лесопользователям, которые имеют собственные перерабатывающие мощности, а также реализуют инвестиционные проекты по глубокой переработке.

В деле формирования генерации ответственных лесопользователей представляется также необходимым использовать значительные резервы, которые имеются в сфере ценообразования на лесные ресурсы и экспортно-импортной политики.

Для перехода на новые условия лесопользования необходимо прежде всего завершить разделение управленческих и хозяйственных функций в лесхозах. Реформирование затронет свыше 1700 государственных учреждений, каковыми сегодня являются лесхозы, и почти 200 тыс. их сотрудников.

Это и определяет необходимость взвешенного и выверенного подхода. В течение 2005 года проводились эксперименты по нахождению наиболее эффективных и социально защищенных моделей реформирования лесхозов в зависимости от их расположения и характеристик лесного фонда.

В основном предлагается функционально разграничить подведомственные Рослесхозу учреждения на управленческие и хозяйствующие, которые должны впоследствии изменить свою организационно-правовую форму. При этом необходимо отказаться от практики перекрестного финансирования лесохозяйственной деятельности. Здесь отмечу, что в настоящее время за счет доходов от продажи древесины, заготовленной лесхозами при рубках промежуточного пользования, финансируется более половины государственных функций. Это положение должно найти свое отражение в будущих бюджетных проектах.

Для этих целей также потребуются провести изменение регламентов работы и механизмов финансирования лесхозов. Кроме того, потребуются принять меры по развитию рынка лесохозяйственных работ на контрактной основе, а также решить организационно-финансовые вопросы привлечения лесопользователей к лесохозяйственным работам.

Хотел бы обратить внимание на тот факт, что вопросы государственного надзора и контроля за лесопользованием и ведением лесного хозяйства уже перешли в ведение специализированного федерального органа – Росприроднадзора. Для значительного усиления наземной охраны лесов непосредственно на местах в его систему передается необходимая штатная численность и кадры из состава реорганизуемых лесхозов.

Борьба с нарушениями лесопользования

Одной из важнейших задач является эффективное противодействие незаконным рубкам и другим нарушениям в лесопользовании. Результаты организованного Рослесхозом аэрокосмического мониторинга выявили существенную неполноту данных по лесонарушениям.





ям, установленным традиционными методами. Есть основания считать, что фактические объемы незаконных рубок заметно превышают официальные данные.

Рослесхозом разработан и реализуется комплекс мер для решения этой проблемы. В числе главных направлений – активное использование упомянутой системы дистанционного мониторинга и ГИС-технологий. В планах на 2006 год – охватить таким контролем всю территорию интенсивного лесопользования России, то есть это свыше 100 млн. га, а в течение 2007–2008 годов – весь эксплуатируемый лесной фонд. Указанные меры осуществляются в тесной координации с уже упомянутой системой наземной охраны лесов по линии Росприроднадзора.

Еще одно направление – работа в рамках Межведомственной комиссии по борьбе с незаконными лесозаготовками. Привлекая потенциал федеральных ведомств, правоохранительных органов, местных администраций лесосырьевых регионов, мы начинаем пресекать нарушения по всей цепочке оборота лесной продукции: заготовке, транспортировке, торговле, экспорту, первичной обработке. В этом же направлении работают меры по стимулированию участников рынка к внедрению систем добровольной сертификации по международным стандартам.

Все более активно используется потенциал международного сотрудничества в рамках так называемого процесса ФЛЕГ по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе. В конце ноября 2005 года в Санкт-Петербурге прошла весьма представительная Международная министерская конференция в рамках этого процесса, созванная по инициативе России. Нарботки в части координированных действий всех заинтересованных государственных структур вошли в Национальный план действий, направленных на пресечение оборота незаконной древесины, который в соответствии с рекомендациями Санкт-Петербургской конференции будет представлен на утверждение Правительства РФ.

Воспроизводство лесного фонда

Имеет высокую актуальность и проблема воспроизводства российского леса. За последние полвека качественный состав лесов на всей освоенной территории страны неуклонно ухудшался, в частности, запас древесины хвойных пород снизился почти в полтора раза.

Причиной тому были чрезмерно интенсивные, подчас форсированные рубки в транспортно-доступных районах, которые велись в эпоху планового хозяйства, а также использование отечественными переработчиками практически одной только древесины хвойных пород. Кроме того, длительное время применялись наиболее дешевые технологии лесовосстановления, так называемое содействие естественному зарастиванию.

В этих условиях приобретает исключительную значимость применение интенсивных технологий лесовосстановления с обязательным упором на улучшение породного состава новых



лесов. В этом вопросе мы находим необходимое понимание и поддержку со стороны экономических ведомств. Уже с 2005 года функции лесовосстановления подняты на федеральный уровень и обеспечены финансированием из федерального бюджета.

В ближайшие три года предстоит удвоить объемы посадок лесов, причем с улучшенными генетическими свойствами; вести работу по созданию плантационных целевых хозяйств, ориентированных на крупных потребителей; реализовывать проекты по закладке новых лесов, предусмотренных механизмами Киотского протокола. Работа по этим направлениям позволит решить за дачу неистощительного природопользования, поставленную Президентом России В.В. Путиным.

Хочу еще раз подчеркнуть: лесовосстановление, защита, охрана лесов – это воспроизводство не только древесного ресурса, но и так называемых невесомых полезностей леса, то есть качества среды обитания.

Повышение инвестиционной привлекательности ЛПК

Все уже обозначенные направления деятельности лесного хозяйства, прежде всего механизмы долгосрочной аренды и повышение доступности лесного ресурса, направлены на обеспечение инвестиционной привлекательности национального ЛПК. При этом мы вправе рассчитывать, что лесопромышленный комплекс сумеет справиться с решением задач, от которых во многом зависит перспективное состояние лесного фонда. Главная из них – вовлечение в переработку мягколиственной и низкосортной древесины. Только в освоенной европейской зоне невостребованным остается около 5 млрд. куб. м такого сырья. Жизненно важный вопрос для лесного хозяйства – реализация в главных лесосырьевых регионах инвестиционных проектов по строительству специализированных ЦБК, которые могли бы это сырье использовать.

Но при этом надо отчетливо понимать, что каждый такой проект – это растянутые на несколько лет миллиардные инвестиции как собственно в производство, так и в развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, в мероприятия природоохранной направленности.

В то же время можно обозначить две перспективные сферы, ориентированные на внутренний рынок, где относительно небольшие инвестиции могли бы позволить вовлечь в эффективную переработку упомянутое технологическое сырье, да еще и отходы лесопереработки. Это промышленность строительных материалов, а также местная и коммунальная энергетика.

Речь идет о применении современных материалов древесного происхождения в панельном и каркасном деревянном домостроении, а также широком использовании так называемого пеллетного топлива. Оба эти направления переработки древесины уже получили широкое распространение во всех промышленно развитых странах, обладающих лесными ресурсами.

На этом направлении открываются возможности для ускоренного роста отечественной лесопереработки одновременно с решением важнейших задач, относящихся к национальному проекту доступного жилья, а также структурным реформам в сферах энергетики и коммунального хозяйства.

Для реализации конкретных инвестиционных проектов в обозначенных сферах было бы целесообразно использовать механизм государственно-частного партнерства, который уже получил принципиальную поддержку со стороны Правительства РФ в качестве инструмента для реализации крупных промышленных проектов.

Для выработки и реализации долгосрочной стратегии развития всего лесного комплекса крайне необходимо формирование долгосрочных партнерских отношений между государством, бизнесом и структурами гражданского общества. В этой связи мы возлагаем большие надежды на успешное взаимодействие с недавно созданной «Конфедерацией ассоциаций и союзов лесной, целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей и мебельной промышленности». Полагаю, что Конфедерация станет нашим эффективным партнером, способным интегрировать интересы государства и бизнеса, заниматься стратегией развития, да и защитой интересов российского бизнеса за рубежом.