

DOI 10.31509/2658-607x-2021-44-96
УДК 630.90

НАУЧНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2030 ГОДА

© 2021 г.

Ю. Н. Гагарин

*Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН
Россия, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, 84/32, стр. 14*

Email: j.gagarin@list.ru

Поступила в редакцию: 26.11.2021

После доработки: 01.12.2021

Принято к публикации: 07.12.2021

Обладая большой площадью доступных высокопроизводительных лесных земель, создающих реальный потенциал для формирования, развитого и высококонкурентного лесного комплекса, Россия сталкивается с рядом серьезных проблем, сдерживающих его развитие. Ограниченность площади экономически доступных лесов, снижение их качества и продуктивности, а также отсутствие экономических инструментов, мотивирующих воспроизводство ценных лесов и повышение их продуктивности, определяют необходимость поиска новых решений, путей и направлений дальнейшего развития лесного хозяйства и лесоперерабатывающей промышленности.

Ключевые слова: *лесной комплекс, лесное хозяйство, стратегическое планирование, государственное управление лесами, ресурсный и экологический потенциал лесов, охрана, защита и воспроизводство лесов, приоритеты и задачи лесного хозяйства*

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.02.2021 г. № 312-р досрочно завершена реализация Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, принятая в 2018 году, и утверждена новая Стратегия развития лесного комплекса до 2030 года (далее — Стратегия). Решение о необходимости переработки основного документа стратегического планирования лесной отрасли было принято на совещании по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса, проводившемся под председательством Президента Российской Федерации 29 сентября 2020 года.

Как следует из материалов указанного совещания, причинами такого решения стали:

- криминализация лесных отношений и рост числа и площади лесных пожаров;

- снижение продуктивности эксплуатируемых лесов, преобладание в составе спелых и перестойных лесов низкотоварных лесных насаждений;

- растущий дисбаланс между структурой древесного сырья и мощностями лесопереработки;

- сокращение предложений на внутреннем рынке круглых лесоматериалов хозяйственно ценных пород и сортиментов, а также рост цен на продукцию лесопереработки.

Решая указанные задачи, Стратегия предусматривает достижение устойчивого развития целого ряда отраслей: лесного хозяйства, лесной, деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и лесохимической промышленности. В данном перечне особого внимания заслуживает лесное хозяйство, которое наряду с решением природоохранных и социальных задач обеспечивает запросы обрабатывающих отраслей промышленности в высококачественной древесине нужных пород и сортиментов. Именно от лесного хозяйства напрямую зависит состояние отечественной лесопереработки, формируется потенциал ее роста и конкурентоспособность в международной торговле.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

КОММЕНТАРИЯ

Разработка стратегии — сложный процесс оптимизации использования всех видов ресурсов, позволяющий наилучшим образом достигнуть общественные и государственные цели. При правильном подходе эффективный документ стратегического планирования должен отвечать на три главных вопроса: «Какое состояние дел в управляемом объекте?», «Какие цели нужно достигнуть и какие задачи решить?», «Какие мероприятия для этого следует выполнить?». В случае успешного ответа на указанные вопросы процесс стратегического планирования может привести к достижению результата.

Цель данного комментария заключается в поиске ответов на указанные вопросы применительно к лесному хозяйству. Обсуждаются оценка ресурсного потенциала лесов, выбор приоритетов и постановка задач по совершенствованию государственного управления лесами, а также ключевые показатели реализации Стратегии.

ОЦЕНКА РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ЛЕСОВ

Конец XX века для мирового лесного хозяйства характеризуется заверше-

нием периода «пионерного» освоения лесов. На современном этапе экономический потенциал лесов определяется не столько покрытой лесом площадью, сколько наличием в лесах запасов древесины, пригодной для лесопереработки. Произошедшие изменения стали главными факторами перехода к интенсивному (эффективному) устойчивому лесному хозяйству, плантационному и целевому выращиванию на доступных лесных землях высокопродуктивных лесных насаждений. Переход к промышленному производству древесины также обусловлен повышением конкуренции на мировых рынках лесной продукции, требующей от производителей снижения стоимости древесины и изделий из нее.

В ином контексте решаются задачи сырьевого обеспечения российского лесопромышленного комплекса. Принятая Стратегия по-прежнему основывается на экстенсивной модели лесного хозяйства, предусматривающей рост объемов заготовки древесины в освоенных лесах и вовлечение в эксплуатацию ранее недоступных лесных ресурсов. Следует отметить, что в указанной логике реализовывались почти все долгосрочные планы (концепции, стратегии) развития лесного комплекса последних десятилетий. К причинам сохранения экстенсивного лесопользования следует отнести прежде всего устоявшееся мнение о неисчерпаемости лесных ресурсов

России, их достаточности для роста лесозаготовок и формирования в Российской Федерации крупных территориальных лесопромышленных кластеров.

На этой основе базовый сценарий Стратегии предусматривает увеличение добавленной стоимости, создаваемой лесоперерабатывающими предприятиями, до 1136 млрд рублей, а также увеличение вклада лесного комплекса в валовый внутренний продукт с 0,74 процента до 1,5 процента. Основным драйвером такого роста должна стать продукция механической обработки древесины (лесопиление, фрезерование, лущение и др.), в связи с чем предполагается рост производства пиломатериалов на 21.2 млн м³, фанеры — на 1379 тыс. м³, изделий деревянного домостроения — на 5097 тыс. м². Реализация указанных целей потребует дополнительного обеспечения лесоперерабатывающих предприятий круглыми лесоматериалами в объеме 67 млн м³, из них 48.24 млн м³ пиловочника и фанерного кряжа, для чего потребуется увеличение объемов рубок в хвойных и твердолиственных лесных насаждениях на 25%.

Способно ли лесное хозяйство предоставлять такие объемы высококачественной древесины? На этот вопрос Стратегия дает положительный ответ, основанный на ежегодной расчетной лесосеке в 730 млн м³, используемой менее чем на 30%. Действительно, согласно материалам государ-

ственного лесного реестра (2019), запас древесины в лесах России составляет 77.87 млрд м³. При этом в Центральном федеральном округе запасы спелых и перестойных лесных насаждений составляют 1.26 млрд м³, в Северо-Западном — 6.51 млрд м³, Приволжском — 2.18 млрд м³, Уральском — 4.44 млрд м³, Сибирском — 16.56 млрд м³, Дальневосточном — 13.49 млрд м³.

Указанные объемы поражают воображение, однако вызывают и многочисленные вопросы. Почему при столь значительных запасах древесины лесоперерабатывающие предприятия испытывают дефицит круглых лесоматериалов, пригодных для лесопиления? Почему стоимость пиловочного сырья в последние годы выросла в 2-3 раза? И почему 90% лесозаготовок приходится на 28% площади лесов, при этом площадь лесов, арендованных для заготовки древесины, сокращается? Отвечая на заданные вопросы, следует понимать, что далеко не все запасы древесины могут рассматриваться в качестве источника сырьевого обеспечения лесной и лесоперерабатывающей промышленности. Лесные насаждения в границах земель лесного фонда занимают менее 70% площади, из которых 46% произрастают в неблагоприятных климатических условиях, а площадь экономически доступных лесов не превышает 320-340 млн га.

Анализ структуры лесов Европейско-Уральской части Российской Федерации показывает, что в них преобладают спелые и перестойные леса (45%), однако запасы древесины в них неоднородны и не всегда соответствует ожиданиям. Так, в Приволжском и Центральном федеральных округах в составе спелых и перестойных лесов преобладают мягколиственные, преимущественно порослевые насаждения (соответственно 59% и 77%), древесина которых малопригодна для лесопиления и может быть использована лишь в качестве технологического сырья для производства древесных плит и целлюлозы, а также топлива. В Северо-Западном и Уральском федеральных округах в составе спелых и перестойных лесов преобладают хвойные насаждения, однако их большая часть (76% в Северо-Западном ФО и 77% в Уральском ФО) имеют низкую продуктивность — V и ниже класс бонитета (рис. 1, стр. 5).

Приведенные характеристики указывают на преобладание в расчетной лесосеке низкокачественных и тонкомерных сортиментов, малопригодных для производства пиломатериалов, фанеры и деревянного домостроения (табл. 1, стр. 5). Кроме того, при значительном удалении лесосек, затраты на заготовку древесины в низкобонитетных древостоях превышают ее рыночную стоимость.

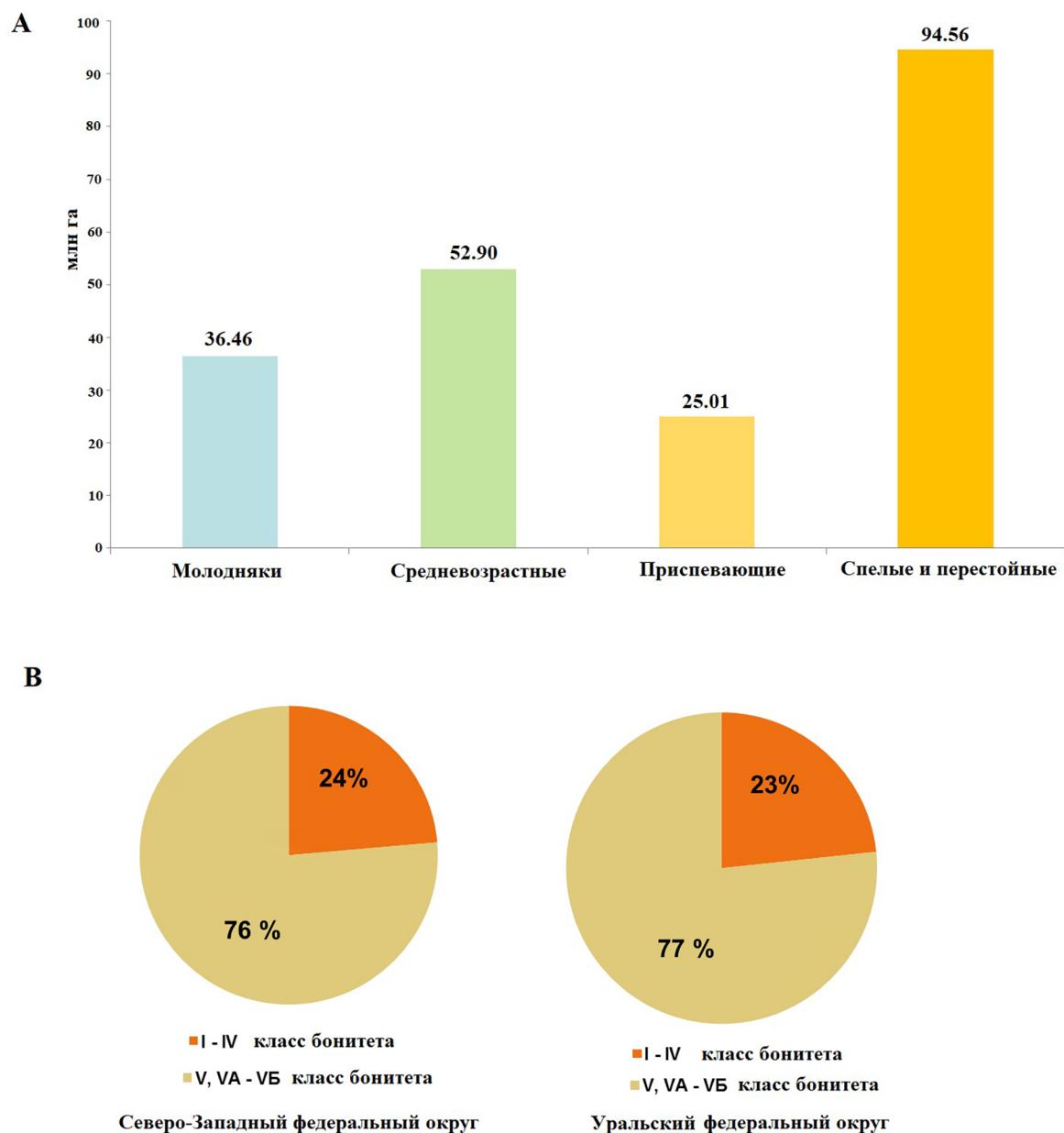


Рисунок 1. Распределение лесов Европейско-Уральской части РФ по группам классов возраста (А), продуктивность лесов в СЗФО и УФО (В) (Государственный лесной реестр, 2019)

Таблица 1. Ход роста полных сосновых древостоев в среднетаежных экорегионах Европейской части России (Швиденко и др., 2008)

Возраст, лет	Средняя высота, м	Средний диаметр, см	Запас, м ³ га ⁻¹
<i>V Бонитет</i>			
80	11.9	10.9	153
100	13.7	14.1	183
120	14.9	16.8	203

Приведенные данные показывают, что при подготовке Стратегии допущены серьезные просчеты в проработке ее ресурсного обеспечения, что в будущем приведет к невыполнению задач, связанных с ростом производства изделий механической обработки древесины (пиломатериалов, фанеры и др.).

Проблема усугубляется предложениями повысить объемы строительства лесных дорог для освоения новых лесных массивов и упростить доступ лесозаготовителей к лесным ресурсам, что исключает надлежащее использование доступных плодородных лесных почв, занятых мягколиственными насаждениями, для выращивания древесины ценных пород и сортиментов. Такой подход определяет перемещение лесозаготовок в сохранившиеся девственные леса, вовлечение в эксплуатацию средневозрастных и приспевающих насаждений в составе эксплуатационных лесов, а также усиление эксплуатации защитных лесов, как это уже сегодня происходит с лесными насаждениями, исключенными из состава нерестохранных лесных полос. Именно этот путь под предлогом интенсификации воспроизводства лесов предлагается Стратегией в качестве инструмента ее ресурсного обеспечения прежде всего за счет повышения интенсивности выборки древесины при проведении проходных рубок, а также за счет широкого применения рубок обновления,

переформирования и реконструкции лесных насаждений в защитных лесах. Несомненно, такие решения приведут к нарушению принципов непрерывности лесопользования в экономически развитых регионах и дальнейшему снижению экологического потенциала защитных лесов.

В то же время по совершенно необъяснимым причинам ключевые показатели развития лесного комплекса (базовый сценарий Стратегии) предусматривают до 2030 года минимальный рост производства бумаги и картона — на 2.6 млн т и древесных плит — на 5.4 млн м³, для производства которых может использоваться древесина спелых мягколиственных и низкотоварных хвойных лесных насаждений, избыток которой наблюдается сегодня в регионах Европейской части России (свыше 6.5 млрд м³).

Необходимо отметить, что замещение хвойных и широколиственных лесов малопродуктивными насаждениями происходило не только в Российской Федерации. В подобном состоянии в первой половине XX века находилось лесное хозяйство большинства европейских стран, в частности Швеции и Финляндии, где в результате избыточных и бессистемных рубок хвойные и широколиственные леса также замещались мягколиственными лесными насаждениями. Главным инструментом устранения возникшего

дисбаланса стало строительство в указанных странах целлюлозно-бумажных и плитных производств, утилизирующих мягколиственную древесину и освобождающих лесные земли для восстановления хозяйственно ценных лесов. Приведенный пример убеждает, что в условиях недостаточности пиловочного сырья и других крупномерных лесоматериалов развитие лесоперерабатывающих мощностей следует осуществлять в направлении переработки балансовой древесины и технологического древесного сырья.

Следует отметить, что преобладание в составе лесов Европейско-Уральской части России спелых и перестойных насаждений нельзя объяснить исключительно отсутствием в лесах транспортной инфраструктуры и недостатком лесозаготовительных мощностей. Экспертная оценка указывает на то, что их накопление происходило долгие годы в связи с отказом лесозаготовителей от заготовки древесины низкого качества, спрос на которую в стране не был сформирован. В этой связи представляется, что интенсификацию лесопользования прежде всего следует осуществлять в границах вторичных лесов, замещающих коренные хвойные и твердолиственные насаждения, а также в низкопродуктивных насаждениях, занимающих плодородные лесные почвы. В результате освободятся территории для проведения

интенсивного воспроизводства лесов хозяйственно ценными древесными породами, что в будущем обеспечит России конкурентное преимущество на мировых рынках за счет предложения ценных крупномерных сортиментов и продукции из древесного массива. Такой сценарий более приемлем для развития лесного хозяйства и лесоперерабатывающей промышленности.

Наряду с предложенными выше направлениями, к числу приоритетов переработки технологической древесины должно быть отнесено ее использование в промышленной и коммунальной энергетике.

В качестве мер, направленных на стимулирование инвестиций в создание отраслей-утилизаторов низкокачественной древесины, можно предложить:

- освобождение от платы за заготовку технологической и дровяной древесины;
- освобождение от взимания платы с автомобилей при перевозке грузов с технологической древесиной, субсидирование затрат на ее транспортировку железнодорожным транспортом;
- государственное стимулирование использования древесины в энергетике, формирование спроса на топливную щепу и древесные пеллеты в коммунальном теплоснабжении;
- субсидирование затрат на приобретение специализированных кот-

лов и топливных пеллет частными домохозяйствами;

- отнесение деятельности, связанной с использованием древесины в промышленной и коммунальной энергетике, к результатам реализации климатических проектов.

УСТАНОВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ, СДЕРЖИВАЮЩИХ РАЗВИТИЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

Одной из главных задач стратегического планирования является установление внутренних и внешних ограничений экономического роста. Реализуя данную задачу, Стратегия указывает на следующие проблемы, сдерживающие развитие лесного хозяйства:

- отсутствие достоверных актуальных сведений о лесах и лесных ресурсах;
- отсутствие зонирования территории лесного фонда по интенсивности ведения лесного хозяйства;
- низкий съем древесины с единицы площади эксплуатационных лесов;
- недостаточный уход за лесами;
- недостаточная эффективность лесовосстановления;
- недостаточная эффективность системы охраны и защиты лесов;
- несовершенство отдельных норм лесного законодательства;
- недостаточный уровень материально-технического, научного и кадрового обеспечения.

При отсутствии в тексте ссылок на методы установления проблем, а также обосновывающих аналитических и справочных материалов сложно оценить качество и полноту определения ограничений. Вместе с тем очевидно, что указанный перечень не полон, а в ряде случаев в нем отсутствует целеполагание между изначальными целями отраслевого развития и сдерживающими его причинами. Представляется маловероятным, что отсутствие зонирования лесов по степени интенсивности лесного хозяйства, сверхнормативная давность материалов лесоустройства, а также низкий съем древесины с единицы площади эксплуатационных лесов могли привести к кризису управления лесами. Вызывает сомнение и то, что низкая эффективность охраны, защиты и воспроизводства лесов является причиной сдерживания развития лесного комплекса. Скорее всего, это не причина, а следствие низкого качества управления лесами (Резолюции..., 2019).

Выбор стратегических целей и, соответственно, постановка задач для их достижения без достоверного определения сдерживающих факторов неизбежно приведет в будущем к ошибочным и неэффективным решениям. Складывается впечатление, что Стратегия подготовлена не на результатах проведенного анализа, а на основе информации, содержащейся в докладах и отчетах федерального и региональных органов управления лесами о состоянии лесов и лесного хо-

зяйства. Указанное заставляет сделать вывод о том, что реальные причины ухудшения состояния отрасли до настоящего времени не установлены. Это ставит под сомнение реализацию Стратегии и прежде всего в части ее планов по воспроизводству ценных для лесной промышленности лесов и строительству капиталоемких лесоперерабатывающих предприятий, так как их сырьевое обеспечение напрямую зависит от способности лесного хозяйства наполнять рынки качественной древесиной и обеспечивать ее производство в будущем.

Для исключения подобных рисков представляется необходимым предложить иное видение проблем, сдерживающих развитие лесного хозяйства, основанное на результатах научных исследований и экспертного мнения:

1) разбалансированность лесного законодательства и избыточное нормативное правовое регулирование сферы лесных отношений (для справки: с 2006 года в Лесной кодекс Российской Федерации внесено 60 пакетов поправок, из них 58 — Федеральными законами, 2 — Постановлениями Конституционного суда Российской Федерации);

2) потеря управляемости лесов на фоне пятикратного сокращения служащих лесничеств в регионах;

3) истощение лесосырьевых баз, предоставленных в аренду лесопромышленным предприятиям, накопление в доступных лесах мягколи-

ственных и низкотоварных лесных насаждений;

4) рост числа и площади лесных пожаров;

5) отсутствие целевого и гарантированного воспроизводства лесов в местах рубок лесных насаждений;

6) отсутствие экономических основ лесного хозяйства, а также рыночных механизмов ценообразования на лесные ресурсы;

7) отсутствие цивилизованного рынка круглых лесоматериалов, гарантирующего эффективному бизнесу в области лесопереработки сырьевое обеспечение;

8) наличие экономически необоснованных требований по финансированию лесопользователями мероприятий лесоустройства и лесного хозяйства, а также избыточных требований, предъявляемых к учету заготовленной древесины, ее хранению, транспортировке и переработке;

9) коррупционные проявления при назначении видов и объемов мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, выполняемых арендаторами лесных участков;

10) несоответствие отечественной системы оценки законности происхождения лесоматериалов и продукции из древесины нормам международного права и требованиям экологически чувствительных рынков;

11) отрицательное общественное мнение об организации охраны и ис-

пользования лесов, устранение гражданского общества от управления лесами;

12) отсутствие рынка экосистемных услуг лесов и лесных климатических проектов;

13) снижение качества лесного образования;

14) снижение привлекательности трудоустройства в лесном хозяйстве до минимальных значений с момента его образования прежде всего из-за низкого уровня оплаты труда.

Несомненно, что указанный перечень не является исчерпывающим. В связи с чем следует провести детальную проработку вопросов состояния лесного хозяйства, при этом следует максимально использовать имеющиеся материалы дистанционного мониторинга лесов, данные научного анализа социальных и экономических аспектов реализации лесной политики. В целях получения независимой и достоверной оценки состояния лесов и лесного хозяйства следует ограничить участие в ней органов исполнительной власти, напрямую ответственных за результаты современного лесопользования.

ПОСТАНОВКА ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ

Общие цели и задачи лесного хозяйства определены Конституцией Российской Федерации (1993; изм. 2020), «Лесным кодексом Российской Федерации» (2006), а также «Основами государствен-

ной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» (2013). С учетом целевого назначения лесов лесное хозяйство ориентировано на решение двух главных задач: наполнение отечественного рынка высококачественной древесиной, пригодной для лесопереработки, и устойчивое обеспечение общества экосистемными услугами лесов при соблюдении баланса между ними. На этой основе Стратегия в качестве главной цели развития определяет достижение устойчивого управления лесами, эффективного использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, что соответствует основополагающим нормам и принципам лесного хозяйства.

Соглашаясь с выбором указанных целей, следует отметить, что все они ранее устанавливались различными решениями органов государственной и исполнительной власти. Организация эффективного лесопользования, повышение уровня охраны лесов, сохранение их экономического и экологического потенциала на протяжении многих десятилетий оставались главными целями государственного управления лесами. Еще в 1929 году Постановлением ВЦИК РСФСР «О состоянии и перспективах развития лесного хозяйства и лесной промышленности РСФСР» планировалось достижение практически тех же целей и решение аналогичных задач. В нем

констатировалось, что лесное хозяйство и лесная промышленность РСФСР находятся в отсталом состоянии, хотя их продукция занимает первое место в экспорте. Далее признается необходимым принятие «...решительных мер по замене отсталых форм ведения хозяйствования в лесах системой мероприятий, основанной на широкой механизации и индустриализации работ по лесовозобновлению, лесоустройству, лесозаготовкам и транспорту древесины, а также по ее обработке и переработке...».

Подобная консервация взглядов на лесное хозяйство ярко выражается и в перечне задач, решение которых предусматривается Стратегией:

- повышение эффективности государственного управления лесами;
- повышение эффективности охраны и защиты лесов;
- своевременное проведение лесоустроительных работ;
- обеспечение доступности текущей сырьевой базы;
- развитие кадрового, технологического и научного потенциала;
- повышение доходности лесного хозяйства;
- сохранение экологического потенциала лесов;
- повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов;
- переход от экстенсивной модели освоения лесов к интенсивному использованию и воспроизводству лесов.

Давая комментарии, следует отметить общую неопределенность указанных задач, что исключает возможность оценки достижения результатов с использованием количественных и (или) качественных показателей. Кроме того, решаемые задачи не увязаны в единую систему с достигаемыми целями, чем нарушается один из главных принципов стратегического планирования — соответствие решаемых задач заявленным целям.

Подобный выбор сложно отнести к результатам глубокого экспертного и научного анализа проблем, стоящих перед лесным хозяйством, так как сформулированные задачи практически полностью соответствуют функционалу федеральных и региональных органов управления лесами, а также дублируют мероприятия государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (2020). Как и в случае с определением целей Стратегии, все они в той или иной форме присутствовали в более ранних документах стратегического планирования лесной отрасли с небольшими изменениями в формулировках. Даже переход к интенсивному лесопользованию и воспроизводству лесов, предлагаемый Стратегией в качестве нового технологического решения, уже предусматривался в качестве приоритетного направления развития лесного хозяйства СССР, а также основами государственной политики Российской Фе-

дерации. Очевидно, что для исполнения уже принятых государственных решений (планов, программ) не требуется принятие новых документов стратегического планирования федерального уровня.

Принципы стратегического планирования обязывают разработчиков обеспечивать преемственность при разработке отраслевых планов развития. Указанное требование выполнено настолько, что практически все основные приоритеты Стратегии совпали с целями и задачами, ранее определенными «Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» (2013), Федеральным проектом «Сохранение лесов» (2018), Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере лесного хозяйства» (2020), а также Государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (2020).

Из чего следует, что выбор путей и способов достижения целей, а также постановка задач Стратегии ограничили ранее принятыми решениями. Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в ходе подготовки Стратегии во многом продублированы старые, ранее найденные и, по всей видимости, малоэффективные решения. Новых идей и путей развития Стратегия не предлагает, что свидетельствует об отсутствии достоверной оценки современного состояния лесного хозяйства, а также понимания проблем, сдерживающих его развитие.

В качестве нерешенной проблемы стоит отметить и низкий уровень доходности лесного хозяйства. Отсутствие рыночного ценообразования на леса и лесные ресурсы, распространение теневых и коррупционных схем при заготовке и реализации древесины привели к потере лесного дохода, который сегодня значительно уступает доходам от использования лесов в других странах (табл. 2).

Таблица 2. Сравнительная характеристика доходности от использования лесов мира, 2017 г. (Булгакова, 2021)

Показатель	Россия	Канада	Китай	Швеция	США
Площадь лесов, млн га	768	347	220	27.3	310
Доход от использования лесов, млрд долл. США	0.055	23	26	14.2	119

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Стратегия не относит лесные пожары к числу основных проблем, сдерживающих развитие лесного комплекса, она лишь отмечает недостаточную эффективность действующей системы охраны лесов и указывает на разобщенность лесопожарных сил. Соответственно, в качестве мер по совершенствованию охраны лесов от пожаров предлагается достаточно ограниченный перечень мероприятий:

- дальнейшее совершенствование нормативных правовых актов, направленных на повышение ответственности граждан и юридических лиц за обеспечение соблюдения правил пожарной безопасности в лесах;
- повышение уровня реализации сводного плана тушения лесных пожаров в субъектах Российской Федерации;
- увеличение численности парашютно-десантной пожарной службы учреждений авиационной охраны лесов и числа воздушных судов;

- финансирование в полном объеме лесопожарных организаций.

Такое отношение к проблеме вызывает очевидные вопросы, так как площадь лесных пожаров неуклонно растет. В 2019–2021 годах их ежегодная площадь превысила 16 млн га, что значительно выше аналогичных показателей последних десятилетий. В огне погибает в 3-4 раза больше лесных насаждений, чем вырубается при заготовке древесины, что отрицательно влияет не только на экологическое состояние лесов, но и на объемы и доходность лесопользования. В качестве примера можно привести центральные регионы Европейской части России, пострадавшие от лесных пожаров в 2010 году, где расчетная лесосека по хвойному хозяйству сократилась в разы.

Несмотря на принимаемые меры, в том числе законодательного характера, а также значительное увеличение количества средств пожаротушения и рост финансирования лесопожарных мероприятий, ожидаемого сокращения лесных пожаров не происходит (рис. 2).

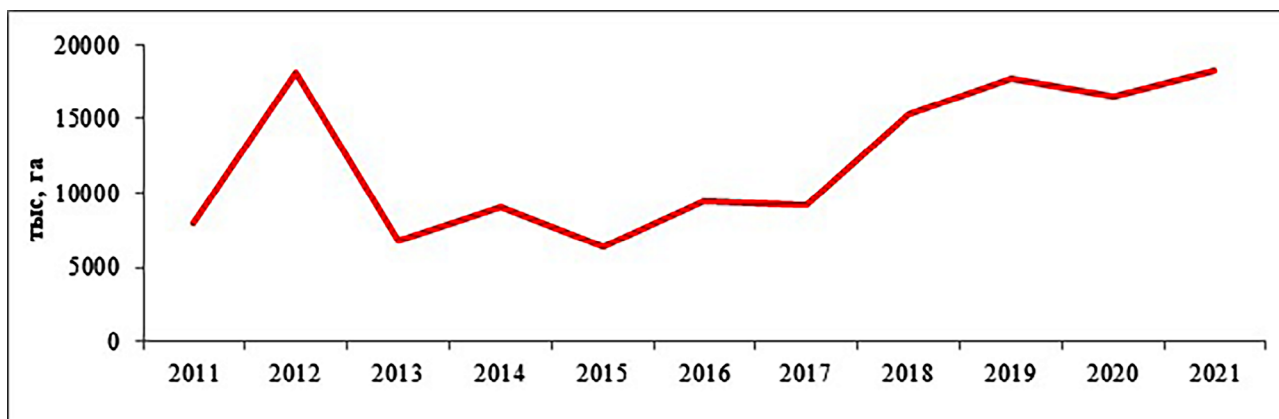


Рисунок 2. Площадь лесных пожаров, тыс. га (ИСДМ-Рослесхоз)

Ежегодное развитие катастрофических сценариев говорит о наличии в отрасли системных проблем, способы и пути решения которых не найдены. Анализ современной практики пожаротушения показывает, что в последнее десятилетие в стране выстроена система, предназначенная для тушения крупных лесных пожаров и ликвидации связанных с ними чрезвычайных ситуаций. В качестве сил пожаротушения стали широко использоваться многотоннажные самолеты, к тушению лесных пожаров привлекаются подразделения Российской Армии, МЧС, формируются федеральные и региональные группировки пожарной техники и личного состава. Все это приводит к чрезмерным усилиям со стороны государства и необоснованному росту затрат.

Признавая частичную необходимость указанных мер, следует отметить, что борьба с крупными лесными пожарами редко бывает успешной, в лучшем случае от огня удастся защитить лишь экономические и социальные объекты. Наиболее эффективная практика охраны лесов основана на своевременном обнаружении и тушении лесных пожаров на ранней стадии развития. В доступных лесах это достигается с помощью наземной лесной охраны, а на труднодоступных территориях — с применением авиационных сил. При этом под авиационной охраной лесов следует понимать не только обнаружение лесных пожаров

с воздуха. Прежде всего, это система патрулирования лесов воздушными судами с находящимися на борту парашютистами-пожарными (десантниками), готовыми к воздушному десантированию для тушения обнаруженного возгорания с использованием ручного инструмента и первичных технических средств или сдерживания кромки лесного пожара до прибытия основных сил пожаротушения. При правильной организации системы раннего обнаружения и тушения лесных пожаров, ее материальном, финансовом и кадровом наполнении проблема лесных пожаров во многом будет решена, а привлечение к тушению лесных пожаров сторонних организаций станет редким исключением.

Повышение эффективности охраны лесов от пожаров также невозможно без понимания произошедших в государственном устройстве изменений, связанных с возникновением в Российской Федерации частного лесопользования. Несмотря на многолетнюю дискуссию о роли арендаторов в охране лесов, до настоящего времени они остаются в стороне от этих проблем. Решая задачи сохранения лесов от пожаров, следует максимально вовлекать арендаторов в процесс охраны лесов, при этом следует налагать на них не только обязанности, но и предоставлять им финансовые и материальные ресурсы для тушения лесных пожаров, в случае если они не являются виновными в их возникновении. При та-

кой модели управления лесными пожарами вовлечение огромного потенциала людских и технических ресурсов лесопользователей обеспечит замену ушедшим из леса государственным структурам (лесхозам).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

Стратегия весьма достоверно характеризует современное состояние воспроизводства лесов. К проблемам лесовосстановления она традиционно относит его низкую эффективность, связанную с невысокой долей искусственного лесовосстановления в общем объеме работ, недостаточность уходов за лесными культурами и низкое качество рубок ухода в молодняках, а также отсутствие семенного и посадочного материала с высокими наследственными свойствами. В качестве мер по совершенствованию воспроизводства лесов предлагается:

- реализация механизма «компенсационного» лесовосстановления;
- достижение баланса выбытия и восстановления лесов;
- гарантированное лесовосстановление с обеспечением проведения агротехнических уходов за лесными культурами до перевода их в покрытые лесом земли;
- увеличение доли искусственного лесовосстановления с использованием семян с улучшенными наследственными

свойствами, а также доли лесных культур, созданных с использованием посадочного материала с закрытой корневой системой;

- развитие материально-технической базы лесовосстановления.

Предлагаемые мероприятия не вызывают вопросов, их состав соответствует технологическим требованиям к развитию лесному хозяйству. Однако в очередной раз следует отметить, что решение указанных задач предполагалось практически всеми ранее принимаемыми документами отраслевого планирования. Концепция развития лесного хозяйства в СССР до 2005 года отмечала незначительность объемов создания лесных культур и их высокую гибель из-за отсутствия агротехнических и лесоводственных уходов (Приказ..., 1989). Предполагалось, что к 2005 году будет обеспечено оптимальное соотношение по способам восстановления леса: в северной и средней тайге — 70% естественное возобновление и 30% лесные культуры; в южной тайге соответственно 50 и 50%; в зоне смешанных лесов — 30 и 70%, в лесостепной зоне — 5 и 95%. Доля искусственного лесовосстановления с применением селекционного посадочного материала должна была составить не менее 50% его площади. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, принятая в 2008 году, также отмечала «невысокое качество» лесовосстановления

и ставила задачи обеспечения гарантированного воспроизводства лесных ресурсов за счет его интенсификации. При этом, как и в современной Стратегии, ставилась задача по достижению «сбалансированных по площадям темпов лесовосстановления и выбытия площадей лесов вследствие их вырубки, гибели от пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов». Также предполагалось наращивание объемов активных способов лесовосстановления (посадка и посев леса) в Европейской части России и на Урале и проведение рубок ухода в молодняках в объемах, достаточных для предотвращения гибели или существенного ухудшения состояния созданных лесных культур. Для массового производства семян с улучшенными наследственными свойствами предусматривалось создание сети специализированных семеноводческих хозяйств, обладающих необходимыми кадровыми, технологическими, техническими и финансовыми ресурсами для устойчивого развития лесного семеноводства.

К сожалению, ни одна из указанных задач не была решена: в 2019 году лесовосстановление было проведено на площади 1110.3 тыс. га, из них созданием лесных культур только 177.9 тыс. га, или 16%. Все остальное было достигнуто за счет способности лесов к естественному возобновлению. Доля воспроизводства лесов, основанного на применении селекционного материала, не превышает

4%, а площадь лесоводственных и агротехнических уходов сократилась к уровню начала 2000-х годов в несколько раз.

Приведенные примеры убеждают, что перед лесным хозяйством по-прежнему, как и 30 лет назад, ставятся те же задачи, которые предполагается решать тем же набором мероприятий, выполнение которых не было обеспечено на протяжении столь длительного периода времени. Становится очевидным, что для повышения эффективности лесовосстановления требуется прежде всего работа над установлением причин неисполнения ранее поставленных задач, а также мероприятий, выбранных для их достижения. Однако Стратегия не содержит даже упоминания о ранее принимаемых документах стратегического планирования, несмотря на то, что принятию нового плана действий всегда должно предшествовать обсуждение результатов исполнения предыдущего для устранения ранее допущенных ошибок.

Нельзя забывать и о том, что в условиях действующего лесного законодательства более 80% лесовосстановительных работ выполняется арендаторами лесных участков, что, по сути, определяет модель частного управления лесами, требующую иных подходов, основанных на экономической заинтересованности всех участников лесных отношений. Вместе с тем в основу лесных отношений положено административное обременение арендатора проведением лесовос-

становительных работ при сохранении полного объема платежей, вносимых им за древесину, отпускаемую на корню. Такой подход к организации лесовосстановления показал свою практическую неприемлемость вследствие отсутствия у арендатора экономической заинтересованности в его результатах. Представляется, что в рыночных отношениях лесовосстановление, его основные этапы (законченные лесохозяйственные объекты) должны стать одним из видов предпринимательской деятельности, приносящей доходы наравне с доходами от эксплуатации лесов.

Важно отметить и то, что лесовосстановление нуждается в снятии избыточных норм государственного регулирования технологических процессов. Нормированию должны подлежать лишь те общественно значимые направления, которые обеспечивают сохранение поддерживающих, регулирующих, включая защитные и средообразующие, функций лесов (например, сроки облесения лесосек, сохранение биологического разнообразия, культивируемые породы деревьев, лесосеменное районирование и т. п.). Все остальное должно регулироваться технологическими требованиями к качеству итогов лесовосстановления, определенными договором аренды лесного участка или договором на выполнение лесовосстановительных работ, или оказание соответствующих услуг. Такой подход позволит максимально полно

использовать естественную восстановительную способность лесов, повысить качество разработки лесосек в целях сохранения подроста хозяйственно ценных пород, а также наиболее полно использовать достижения лесной науки и лесоводственной практики.

Решая задачи по совершенствованию воспроизводства лесов, необходимо пересмотреть отношение к искусственному лесовосстановлению, определить его роль в системе мероприятий лесного хозяйства. Посев и посадка леса должны рассматриваться прежде всего как составная технологическая часть выращивания древесины нужных пород и сортов. Для задач, связанных с восстановлением экологического потенциала лесов (например, возобновление гарей) искусственное лесовосстановление должно применяться исключительно в случае неспособности лесных экосистем к самовоспроизводству.

Искусственное лесовосстановление также актуально при облесении невосстановленных сельскохозяйственных земель, площадь которых, согласно различным оценкам, составляет от 40 до 60 млн га. Большая часть указанных земель малоприспособлена для ведения сельского хозяйства и оптимальным вариантом хозяйственного использования заброшенных земель является выращивание на них лесных насаждений, что позволит обеспечить ежегодное производство более 100 млн куб. м древеси-

ны, а также создать до 30 тысяч постоянных рабочих мест в границах сельских территорий.

Завершая анализ данного раздела, необходимо обратить внимание на не вполне очевидное предложение, направленное на повышение эффективности воспроизводства лесов. Имеется в виду крайне недостаточный, по мнению разработчиков Стратегии, уход за средневозрастными, приспевающими и спелыми лесами, что не позволяет использовать плодородие лесных почв и обеспечить максимальный прирост древесины и ограничивает возможности увеличения объемов заготовки. Постановка указанной проблемы предполагает увеличение объемов заготовки древесины при уходе за лесом прежде всего за счет повышения интенсивности его проведения, а также установления дополнительных видов рубок ухода в защитных лесах (рубок сохранения и обновления древостоев, переформирования и реконструкции лесных насаждений). В указанных целях Стратегия расширяет территорию применения названных рубок, ограниченную сегодня рамками эксперимента, проводимого на территории Архангельской и Иркутской областей, Республики Карелия. При этом ни в содержании Стратегии, ни в ее приложениях не приводятся результаты эксперимента, а также не даются ссылки на соответствующие научные исследования и публика-

ции, подтверждающие экономическую эффективность и экологическую безопасность предлагаемых решений.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что желание сократить нарастающий дефицит пиловочных бревен хвойных и твердолиственных пород предполагается преодолеть не за счет увеличения производительности лесов (роста прироста), а за счет вовлечения в эксплуатацию не достигших возраста рубки древостоев в эксплуатационных лесах, а также рубки защитных лесов. В дальнейшем по тексту документа именно это решение предполагается в качестве главного инструмента интенсификации лесопользования, задачей которого является увеличение объемов заготовки ценной древесины, пригодной для лесопиления и обработки. Нет сомнения, что в будущем это приведет к нарушению принципов неистощимости и непрерывности использования лесов.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

В качестве предложений по совершенствованию лесопользования Стратегия предусматривает перераспределение функций по управлению лесами между регионами и федеральным центром. Предполагается, что к полномочиям Российской Федерации будут отнесены:

- государственный контроль за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов;
- лесоустройство, лесное планирование и ведение государственного лесного реестра;
- проведение инвентаризации лесов и лесопатологических обследований;
- воспроизводство лесов и лесное семеноводство;
- организация лесопользования и учет лесных ресурсов, их заготовки, перемещения и использования.

За регионами сохраняются полномочия по охране лесов от незаконных рубок, профилактике, обнаружению и тушению лесных пожаров, а также проведение мероприятий, связанных с воспроизводством лесов в границах лесных участков, не предоставленных в долгосрочное пользование. Таким образом, большая часть полномочий по распоряжению лесами, в том числе предоставление их в пользование, закрепляется на федеральном уровне, чем практически восстанавливается система управления, действовавшая в Российской Федерации до федерализации лесных отношений в 2004 году (ФЗ от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ).

Не оспаривая решение о выборе системы управления лесами (как централизованное, так и децентрализованное управление могут быть в достаточной мере эффективными), следует отметить, что Стратегии не удалось ликвидиро-

вать проблему «двоевластия» в лесу, которое стало одной из главных причин снижения качества управления лесами и, как следствие, ухудшения их состояния. Многолетняя практика функционального разграничения полномочий (по мероприятиям) показала, что у федерального центра и региональных властей сформировались существенные различия в представлениях о практических путях ведения лесного хозяйства, что создало ряд конфликтных ситуаций, результатом которых стали кадровые и экономические потери. По мнению большинства специалистов отрасли, наличие на территории субъекта Российской Федерации, лесничества двух контролирующих и управленческих структур неизбежно приведет к дальнейшему снижению эффективности организации использования, охраны и воспроизводства лесов. Так, например, разделение между двумя уровнями управления полномочий государственного лесного контроля и охраны лесов от пожаров неизбежно приведет к размытию (диффузии) ответственности за противопожарное состояние лесов и, как следствие, к росту площади и числа лесных пожаров. Негативно скажется и разрыв «связки» полномочий по осуществлению государственного лесного контроля с полномочиями арендодателя лесного участка, каковым является орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Успешный мировой опыт разграничения полномочий по управлению лесами между различными уровнями государственной и муниципальной власти показывает, что наиболее эффективным решением является разграничение полномочий по территориальному принципу. На этой основе оптимальным решением могло бы стать отнесение к федеральным полномочиям функций по управлению резервными лесами и лесами особо охраняемых природных территорий. К региональным полномочиям — функций управления эксплуатационными и защитными лесами, в том числе получение субъектами Российской Федерации дохода от такого управления. Разграничению должны подлежать и вопросы нормативного правового регулирования лесных отношений с закреплением за Российской Федерацией полномочий по формированию государственной лесной политики и установлению общих принципов устойчивого управления лесами, сохранению их средообразующих, водоохраных, защитных функций и биологического разнообразия.

Необычно, что наряду с властно-распорядительными полномочиями, Стратегия предполагает закрепление за федеральным центром и большей части хозяйственных услуг, что напрямую нарушает принципы государственного управления в условиях рыночной экономики. Стратегия закрепляет за федеральными органами управления лесами

и за государственными учреждениями проведение лесоустройства, проектирование лесных участков, разработку документов лесного планирования, ведение государственного лесного реестра, проведение лесопатологических обследований, контроль за отводом и таксацией лесосек, лесное семеноводство, проведение лесных аукционов, учет оборота лесных ресурсов. Несомненно, что это потребует организации на местах дополнительных управленческих и хозяйственных структур, привлечения финансовых, материальных и кадровых ресурсов, что в условиях отсутствия конкуренции неизбежно приведет к росту стоимости услуг лесного хозяйства и, соответственно, к росту стоимости продукции лесного комплекса.

Важно отметить, что низкое качество лесопользования также во многом объясняется отсутствием экономических инструментов, стимулирующих арендатора лесного участка к сбережению лесов, повышению их качества и производительности. В современных условиях административного управления объем платежей за использование лесов не зависит от количества и качества проводимых лесопользователями лесохозяйственных и лесовосстановительных работ, а также от расходов, понесенных ими на их выполнение. Это приводит к снижению качества лесного хозяйства и открывает широкую возможность для коррупционных проявлений.

ОЦЕНОЧНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах измеримости целей и соответствия оценочных показателей реализации стратегии достигаемым целям. То есть целевые показатели Стратегии должны соответствовать поставленным целям и предоставлять возможность оценки их достижения с использованием количественных и (или) качественных показателей.

В качестве оценочных показателей реализации лесохозяйственной части Стратегии устанавливается 8 ключевых показателей, большая часть которых вызывает очевидные вопросы: насколько достоверно они отражают ход достижения намеченных целей и решение поставленных задач.

Первое. Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений.

По всей видимости, данный показатель призван оценивать эффективность воспроизводства лесов, которое является одной из главных задач лесного хозяйства. К 2030 году предполагается увеличить площадь лесовосстановления до уровня, соответствующего суммарной

площади выбытия лесов вследствие рубок, лесных пожаров, а также гибели лесов от вредителей и болезней леса (оценочно более 4 млн га). Важно отметить, что лесовосстановление осуществляется естественным, искусственным или комбинированным способами, однако применяемый оценочный показатель не распределяет площадь лесовосстановления по способам его осуществления. То есть предлагаемая оценка воспроизводства лесов не будет зависеть ни от того, как и какими породами будет осуществлено лесовосстановление, ни от того, какая при этом продуктивность лесов ожидается в будущем. Такой подход позволяет достигать стратегические цели без каких-либо усилий и дополнительных затрат, так как леса обладают способностью к естественному воспроизводству без участия человека. Однако естественное возобновление лесосек в большей части происходит за счет формирования мягколиственных и прежде всего порослевых насаждений, мало востребованных лесной промышленностью.

Следует отметить и другой недостаток данного оценочного показателя. Общеизвестно, что созданием лесных культур процесс лесовосстановления (облесения) не завершается. Без агротехнического, а впоследствии лесоводственного ухода до 70% лесных культур гибнут в конкурентной борьбе с травянистой растительностью и порослью мягколиственных пород. Несмотря на

это, оценка лесовосстановления ограничиваются только его площадью, то есть результатами начального этапа лесовыращивания.

Кроме того, вводимый показатель не отражает выполнение задач лесного семеноводства как одной из главных составляющих воспроизводства лесов (повышает производительность лесов на 25-30%), в то время как продуцирующая площадь лесосеменных плантаций повышенной генетической ценности за последнее десятилетие сократилась более чем в 2 раза. Потеря объектов лесного семеноводства привела к сокращению объемов заготовки семян с улучшенными наследственными свойствами. В настоящее время доля воспроизводства лесов, основанного на применении селекционного материала, в Российской Федерации не превышает 4%.

Для оценки успешности лесовосстановления можно предложить следующие показатели:

а) площадь лесных культур, переведенных в покрытую лесом площадь (при искусственном лесовосстановлении);

б) площадь ввода естественных молодняков в категорию хозяйственно ценных насаждений (при естественном лесовосстановлении);

в) доля искусственного лесовосстановления, основанного на применении селекционного материала с улучшенными наследственными свойствами.

Второе. Лесистость (отношение площади покрытых лесной растительностью земель, на которых расположены леса, к общей площади территории Российской Федерации).

Важный показатель для оценки доли лесов в структуре земель Российской Федерации: его наличие сдерживает сокращение площади лесов. Вместе с тем следует отметить, что достижение указанного показателя больше зависит не от эффективности лесного хозяйства, а от возможности сдерживания экономических потребностей общества в землях лесного фонда (в 2019 году в целях развития территорий и добычи полезных ископаемых из состава лесного фонда было выведено 6,5 тыс. га земель). Повышение лесистости территории напрямую связано с зарастанием неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения лесной растительностью. По этой причине, по экспертным оценкам, за последние 30 лет площадь покрытых лесом земель приросла более чем на 30 млн га (Барталев и др., 2021).

Третье. Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве лесных пожаров.

Впервые этот показатель был применен в одном из последних вариантов государственной программы «Развитие лесного хозяйства» (2020), ранее в качестве оценки эффективности охраны ле-

сов от пожаров учитывались количество и площадь лесных пожаров. По замыслу авторов Стратегии, данный показатель призван оценивать успешность борьбы с лесными пожарами: чем быстрее будет потушен пожар, тем меньше будет его площадь, а в сумме — площадь всех лесных пожаров. С этим нельзя не согласиться, однако для оценки успешности реализации субъектами Российской Федерации полномочий в сфере лесных отношений данный показатель малоприменим на практике, так как он не учитывает общую площадь лесных пожаров, а также площадь поврежденных и погибших лесов. В качестве примера можно привести ситуацию, при которой в двух регионах при одинаковой доле лесных пожаров, потушенных в день обнаружения, площадь погибших лесов может значительно различаться.

Практика применения указанного индикатора показала возможность его достижения за счет простого манипулирования отчетностью. Оно заключается в том, что возникший лесной пожар отражается в отчетах как потушенный в первые сутки с момента обнаружения, а с наступлением вторых суток регистрируется новый пожар на прилегающем лесном участке. Кроме того, для достижения данного показателя стали регистрироваться все минимальные возгорания в лесу, которые ранее не учитывались в качестве лесного пожара, что повышало количество лесных пожаров,

ликвидированных в течение первых суток и, соответственно, снижало долю крупных лесных пожаров в общем количестве пожаров.

Анализ ситуации показывает, что для достоверной оценки успешности борьбы с лесными пожарами следует восстановить показатели, оценивающие площадь лесных пожаров в управляемых лесах, а также показатели, характеризующие экономический ущерб от лесных пожаров, в том числе и от сокращения экосистемных услуг лесов, отдельно в защитных и эксплуатационных лесах.

Четвертое. Доля площади лесов, на которых проведена таксация лесов и в отношении которых осуществлено проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству в течение последних 10 лет, в площади лесов с интенсивным использованием лесов и ведением лесного хозяйства.

Данный показатель необходим для оценки объемов лесоустройства, его достаточности для хозяйственного освоения лесов. Однако в указанной редакции он распространяется только на леса с интенсивным использованием лесов, площадь которых не определена нормативно, в связи с чем простое изменение площади интенсивно используемых лесов приведет к нужному результату. Для качественной оценки результатов лесоустройства предлагается ввести показатель, отражающий долю площади лесов, на которых проведено лесоустройство

(таксация лесов и проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов) в течение последних 10 лет, в общей площади эксплуатационных лесов, а также защитных лесов, режим охраны которых допускает заготовку древесины.

Пятое. Число активных пользователей в единой государственной автоматизированной информационной системе по учету древесины и сделок с ней.

Введение указанного показателя для оценки успешности охраны лесов от незаконных рубок вызывает очевидные сомнения. Незаконные рубки проводятся гражданами для собственных нужд и с целью получения незаконного дохода, а также юридическими и физическими лицами при разрешенном лесопользовании за счет превышения установленного объема заготовки древесины, а также по документам, имеющим коррупционные признаки. В первом случае древесина не транспортируется по дорогам, контролируемым органами правопорядка, во втором — сопроводительные документы на транспортировку древесины имеют законную основу, что делает невозможным выявление незаконных рубок на транспорте. Во втором случае не обеспечивается соблюдение баланса рубки древесины со сведениями Единой государственной автоматизированной информационной системе (ЕГАИС), так как в арендованных лесах заготовка древесины не превышает 70% от разрешен-

ного объема, что позволяет завышать объемы заготовки древесины в наиболее качественных и доступных лесосеках.

По всей видимости, разработчикам Стратегии представляется, что от увеличения количества активных пользователей ЕГАИС незаконные рубки в лесах будут сокращаться. С таким выводом нельзя согласиться, так как успешность применения информационных систем для охраны лесов не подтверждается ни мировой, ни отечественной практикой. За 6 лет эксплуатации ЛесЕГАИС с ее помощью судами не было вынесено ни одного решения о привлечении к ответственности за незаконные рубки. Таким образом, замена общепринятой системы наземной и дистанционной охраны лесов подсчетом зарегистрированных пользователей ЕГАИС лишь имитирует процесс борьбы с незаконными рубками, более того, мотивирует региональные власти к дальнейшему сокращению численности лесной охраны.

По мнению большинства практиков лесного хозяйства, ранее действующие оценочные показатели состояния охраны лесов от незаконных рубок, учитывающие объем незаконных рубок и ущерб, нанесенный ими лесным экосистемам, а также величину возмещения нанесенного ущерба, являются более эффективными. Также представляется обоснованным при расчете ущерба учитывать целевое назначение лесов, в которых совершены противоправные действия.

Шестое. Количество населения, принявшего участие в охране, защите и воспроизводстве лесов (в том числе тушении лесных пожаров, посадке лесов, очистке лесов, охране лесов от правонарушений, участии в деятельности школьных лесничеств).

Эффективное лесное хозяйство обеспечивается среди прочего участием гражданского общества в управлении лесами. Лесной кодекс Российской Федерации предусматривает право граждан и общественных объединений на участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране и воспроизводстве. Однако при рассмотрении Стратегии становится очевидным, что населению предлагается лишь участие в мероприятиях лесного хозяйства, а не в принятии решений по управлению лесами. Таким образом, можно сделать вывод, что данный показатель дает оценку государственным органам управления лесами за работу, связанную с привлечением местного населения к охране, защите и воспроизводстве лесов, то есть за популяризацию лесного хозяйства. Для реализации прав граждан на управление лесами задачу их участия в подготовке решений, связанных с использованием, охраной и воспроизводством лесов, следует включить в перечень достигаемых целей Стратегии.

Приведенный анализ показывает, что достижение оценочных показателей

реализации лесохозяйственной части Стратегии мало зависит от количества и качества выполняемых мероприятий лесного хозяйства (за исключением роста платы за использование лесов в бюджетную систему) и, соответственно, контроль за их выполнением не будет способствовать достижению целей и решению задач Стратегии.

ВЫВОДЫ

1. Стратегия основана на представлении о неисчерпаемости лесов, достаточности лесного хозяйства в качестве инструмента, регулирующего их освоение как природного ресурса при особом акценте на необходимость увеличения съема древесины с единицы площади лесов. Положения Стратегии не предусматривают решение задач, направленных на повышение производительности и качества доступных лесов.

2. Стратегия не решает экономические задачи преобразования лесного хозяйства в отрасль материального производства, целью которого является выращивание древесины заданных пород и сортиментов.

3. За последние 20 лет Стратегия стала четвертым документом отраслевого планирования, что неприемлемо для лесного хозяйства, горизонт планирования которого составляет от 60 до 100 лет.

4. При разработке Стратегии нарушен принцип преемственности плани-

рования, требующий учета реализации предыдущих стратегических документов. Принятый документ не содержит информации о достижении ранее установленных целей и решении поставленных задач, а также о причинах их неисполнения.

5. Стратегия подготовлена в нарушение норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающего необходимость ресурсного обеспечения планируемых мероприятий. При выборе и постановке задач развития лесного хозяйства не в полной мере проработаны вопросы породной, возрастной и качественной структуры лесов, в том числе предоставленных в аренду, что ставит под угрозу достижение общих целей Стратегии.

В заключение стоит отметить, что принятый документ в целом носит декларативный характер, при разработке которого не удалось установить реаль-

ные проблемы, сдерживающие развитие лесного комплекса и его составной части лесного хозяйства. Взамен проблем включены их следствия, а задачи дублируют функционал государственного управления и закрепляют ранее принятые властью решения по совершенствованию лесных отношений и системы государственного управления лесами. Подобная практика сохраняется на протяжении многих лет: из года в год предусматривается достижение одних и тех же целей и решение аналогичных задач. Поэтому следует заключить, что реализация Стратегии приведет к очередным ошибочным решениям и, как следствие, к долгосрочным неблагоприятным последствиям для лесного комплекса страны.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Исследование выполнено в рамках темы государственного задания ЦЭПЛ РАН (AAAA-A18-118052590019-7).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барталев С. А., Ворушилов И. И., Егоров В. А., Жарко В. О., Лупян Е. А., Сайгин И. А., Стыценко Ф. В., Стыценко Е. А., Хвостиков С. А., Ховратович Т. С. Возможности спутникового мониторинга бюджета углерода в лесах России // Научный космос XXI века: вызовы, решения,

прорывы. Видеотрансляция ИКИ РАН, 2021. URL: <https://inlnk.ru/Jjld2e> (дата обращения 14.11.2021).
Булгакова М. А. Формирование системы обеспечения экономической безопасности лесного комплекса России: Дисс. ... докт. эконом. наук (спец. 08.00.05). СПб: СПбГЭУ, 2021. 356 с.

- ИСДМ-Рослесхоз: Информационная система дистанционного мониторинга Федерального агентства лесного хозяйства. Блок мониторинга пожарной опасности. Открытые данные (с 30 сентября 2020 года). URL: <https://inlnk.ru/VooaVJ> (дата обращения 14.11.2021).
- Конституция Российской Федерации. Утв. 12.12.1993, с изм. от 01.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 12 ноября 2021).
- Концепция развития лесного хозяйства в СССР до 2005 года. Приказ Государственного комитета СССР по лесу от 6 мая 1989 года.
- Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006. № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018). URL: <https://inlnk.ru/noo1Pj> (дата обращения 17 сентября 2021).
- Материалы государственного лесного реестра // Открытые данные России. 2019. URL: <https://data.gov.ru/opendata/2983003263-lesnoyreestr#> (дата обращения 22 ноября 2021).
- Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса от 29 сентября 2020 г. № Пр-1816. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64379> (дата обращения 12 ноября 2021).
- План мероприятий по декриминализации и развитию лесного комплекса. Утв. заместитель Председателя Правительства РФ от 01.10.2020. № 9282п-П11. URL: <http://www.forestforum.ru/info/plan1oct.pdf> (дата обращения 18 сентября 2021).
- Постановление ВЦИК РСФСР «О состоянии и перспективах развития лесного хозяйства и лесной промышленности РСФСР» от 26 ноября 1929 года. URL: <https://inlnk.ru/loLkz> (дата обращения 22 ноября 2021).
- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие лесного хозяйства“» от 31.03.2020 № 393. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71546338/> (дата обращения 12 ноября 2021).
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере лесного хозяйства» от 03.11.2020 № 475-СФ. URL: <https://inlnk.ru/yO7n3> (дата обращения 18 сентября 2021).
- Приказ Минпромторга России и Минсельхоза России «Об утверждении стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года» от 30.10.2008. № 248/482. URL: <https://inlnk.ru/JjBKl> (дата обращения 12 сентября 2021).

Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации» до 2030 года от 20.09.2018 № 1989-р. URL: <https://inlnk.ru/gPP7Ra> (дата обращения 12 сентября 2021).

Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» от 11.02.2021 г. № 312-р. URL: <https://inlnk.ru/LAAVNO> (дата обращения 12 сентября 2021).

Распоряжение Правительства Российской Федерации «Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации до 2030 г.» от 26.09.2013 г. № 1724-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152506/ (дата обращения 18 сентября 2021).

Резолюции научных дебатов: Как решать проблемы лесного хозяйства России? Взгляд экспертов. М.: Цифровичок, 2019. 96 с.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014. № 172-ФЗ. URL: <https://inlnk.ru/Rjjg6p> (дата обращения 12 сентября 2021).

Федеральный проект «Сохранение лесов» Национального проекта «Эко-

логия». 2018. URL: <https://inlnk.ru/ZZZQoR> (дата обращения 22 ноября 2021).

Швиденко А. З., Щепаченко Д. Г., Нильсон С., Булуй Ю. И. Таблицы и модели хода роста и продуктивности насаждений основных лесообразующих пород Северной Евразии. М.: Федеральное агентство лесного хозяйства Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, 2008. 886 с.

REFERENCES

Bartalev S. A., Vorushilov I. I., Egorov V. A., Bartalev S. A., Vorushilov I. I., Egorov V. A., Zharko V. O., Lupyan E. A., Sajgin I. A., Stycenko F. V., Stycenko E. A., Hvostikov S. A., Hovratovich T. S., Vozmozhnosti sputnikovogo monitoringa byudzheta ugleroda v lesah Rossii (Opportunities for satellite monitoring of the carbon budget in Russian forests), *Nauchnyj kosmos XXI veka: vyzovy, resheniya, proryvy* (Scientific space of the 21st century: challenges, solutions, breakthroughs), Video broadcast by IKI RAS, 2021, URL: <https://inlnk.ru/Jjld2e> (2021, 14 November).

Bulgakova M. A., *Formirovanie sistemy obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti lesnogo kompleksa Rossii*, Diss. ... dokt. ekonom. nauk (Formation of a system for ensuring the eco-

- conomic security of the forestry complex of Russia, Diss. ... doct. economy sciences), SPb: SPbGEU, 2021, 356 p.
- Federal'nyj proekt "Sohranenie lesov" Nacional'nogo proekta "Ekologiya"* (Federal project "Conservation of forests" of the National project "Ecology"), 2018, URL: <https://inlnk.ru/ZZZQoR> (2021, 22 November).
- Federal'nyj zakon "O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii"* (Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation") 2014, June 28, No 172-FZ, URL: <https://inlnk.ru/Rjjg6p> (2021, 12 September).
- ISDM-Rosleskhoz: *Informatsionnaya sistema distantsionnogo monitoringa Federal'nogo agentstva lesnogo khozyaystva. Blok monitoringa pozharnoy opasnosti. Otkrytye dannye s 30 sentyabrya 2020 goda* (Information system for remote monitoring of the Federal Forest Agency. Fire hazard monitoring unit. Open data since September 30, 2020), URL: <https://inlnk.ru/VooaV> (2021, 14 November).
- Koncepciya razvitiya lesnogo hozyajstva v SSSR do 2005 goda* (The concept of forestry development in the USSR until 2005), Order of the USSR State Committee on the forest, 1989, May 06.
- Konstituciya Rossijskoj Federacii* (Constitution of the Russian Federation), 1993, 12 December, with changes, 2020, 01 July, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (2021, 12 November).
- Lesnoi kodeks Rossijskoj Federatsii* (Forest code of the Russian Federation), No 200-FZ, 2006, 04 December 2006, URL: <https://inlnk.ru/no01Pj> (2021, 17 September).
- Materialy gosudarstvennogo lesnogo reestra* (State Forest registry materials), Otkrytye dannye Rossii, 2019, URL: <https://data.gov.ru/opendata/2983003263-lesnoyreestr#> (2021, 22 November).
- Perechen' poruchenij Prezidenta Rossijskoj Federacii po itogam soveshchaniya po voprosam razvitiya i dekriminalizacii lesnogo kompleksa* (List of instructions of the President of the Russian Federation following the meeting on the development and decriminalization of the forestry complex), 2020, 29 September No Pr-1816, URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64379> (2021, 12 November).
- Plan meropriyatij po dekriminalizacii i razvitiyu lesnogo kompleksa* (Action plan for decriminalization and development of the forestry complex), No 9282p-P11, 2020, October, 01, URL: <http://www.forestforum.ru/info/plan10oct.pdf> (2021, 18 September).
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii "Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "Razvitie lesnogo hozyajstva"*

(Resolution of the Government of the Russian Federation “On approval of the state program of the Russian Federation “Development of forestry”), 2020, 31 March No 393, URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71546338/> (2021, 12 November).

Postanovlenie Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii “O merah po sovershenstvovaniyu gosudarstvennoj politiki v sfere lesnogo hoz'yajstva” (Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation “On measures to improve state policy in the field of forestry”), 2020, 03 November No 475-SF, URL: <https://inlnk.ru/yO7n3> (2021, 18 September).

Postanovlenie VCIK RSFSR “O sostoyanii i perspektivah razvitiya lesnogo hoz'yajstva i lesnoj promyshlennosti RSFSR” (Resolution of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR “On the state and prospects for the development of forestry and the timber industry of the RSFSR”), 1929, 26 November, URL: <https://inlnk.ru/loLkz> (2021, 22 November).

Prikaz Minpromtorga Rossii i Minsel'hoza Rossii “Ob utverzhdenii strategii razvitiya lesnogo kompleksa Rossijskoj Federacii do 2020 goda” (Order of the Ministry of Industry and Trade of Russia and the Ministry of Agriculture of Russia “On approval of the strategy of the forest complex devel-

opment of the Russian Federation for period up to 2020”), 2008, 30 October, No 248/482, URL: <https://inlnk.ru/JjBKl> (2021, 12 September).

Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj federacii “Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v oblasti ispol'zovaniya, ohrany, zashchity i vosproizvodstva lesov v Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda” (Order of the Government of the Russian Federation “On approval of the Fundamentals of the state policy in the field of use, protection, protection and reproduction of forests in the Russian Federation for the period up to 2030”), 2013, 26 September, No 1724-r, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152506/ (2021, 18 September).

Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj federacii “Ob utverzhdenii strategii razvitiya lesnogo kompleksa Rossijskoj Federacii do 2030 goda” (Order of the Government of the Russian Federation “On approval of the strategy of the forest complex development of the Russian Federation for period up to 2030”, 2018, 20 September, No 1989-r, URL: <https://inlnk.ru/9P-P7Ra> (2021, 12 September).

Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj federacii “Ob utverzhdenii strategii razvitiya lesnogo kompleksa Rossijskoj Federacii do 2030 goda” (Order of the Government of the Rus-

sian Federation “On approval of the strategy of the forest complex development of the Russian Federation for period up to 2030”), 2021, 11 February No 312-r, URL: <https://inlnk.ru/LAAVNO> (2021, 12 September).

Rezolyucii nauchnyh debatov: Kak reshat' problemy lesnogo hozyajstva Rossii? Vzglyad ekspertov (Resolutions of scientific debates: How to solve the problems of forestry in Russia? Expert view) Moscow: Cifrovichok, 2019, 96 p.

Shvidenko A. Z., Shchepashchenko D. G., Nil'son S., Buluj Yu. I., Tablicy i modeli hoda rosta i produktivnosti nasazhdenij osnovnyh lesoobrazuyushchih porod Severnoj Evrazii (Tables and models of growth and productivity of plantations of the main forest-forming species of Northern Eurasia), Moscow: Federal'noe agentstvo lesnogo hozyajstva Ministerstva sel'skogo hozyajstva Rossijskoj Federacii, 2008, 886 p.

SCIENTIFIC COMMENTARY ON THE DEVELOPMENT STRATEGY OF THE FOREST COMPLEX OF THE RUSSIAN FEDERATION UNTIL 2030

Y. N. Gagarin

*Center for Forest Ecology and Productivity of the RAS
Profsoyuznaya st. 84/32 bldg. 14, Moscow, 117997, Russia*

Email: j.gagarin@list.ru

Received 26 November 2021

Revised 01 December 2021

Accepted 07 December 2021

The Russian Federation possesses a large area of available highly productive forestland, which creates a real potential for the formation of a developed and highly competitive forest complex. However, the Russian Federation is facing a number of serious problems that hinder the development of the forestry complex. The main problems issues include the depletion of accessible forests due to extensive forest management and unsatisfactory forest management, and the almost complete absence of economic instruments that motivate the reproduction of valuable forests and an increase in their productivity.

Key words: *forestry complex, strategic planning, state forest management, economics of forest relations, resource and ecological potential of forests, priorities and tasks of forestry*

Рецензент: д. г. н. Алексеев А. С.