

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЛЕСНОГО СЕМЕНОВОДСТВА

© 2024

Ю. Н. Гагарин

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

E-mail: j.gagarin@list.ru

Поступила в редакцию: 07.10.2024

После рецензирования: 25.10.2024

Принята к печати: 25.11.2024

Статья посвящена анализу состояния лесного семеноводства, его нормативного правового обеспечения. Освещаются процесс становления и развития в России единого генетико-селекционного комплекса (ЕГСК) лесного хозяйства и причины его последующей деградации. Рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» (в части лесного семеноводства), принятый Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 25 июля 2024 г. Установлено, что законопроект нуждается в доработке, подготовлены предложения для использования при рассмотрении проекта федерального закона во втором чтении. При подготовке статьи использованы официальные материалы государственных органов власти, а также информация, предоставленная органами исполнительной власти Российской Федерации для подготовки парламентских слушаний «Лесное семеноводство как основа интенсификации воспроизводства лесов», проведенных Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию совместно с научным советом РАН по лесу 14 декабря 2023 г.

Ключевые слова: лесное законодательство, государственное управление лесами, лесное семеноводство, семена лесных растений, плюсовые насаждения, плюсовые деревья, лесосеменные плантации, интенсификация воспроизводства лесов

Одним из приоритетных направлений государственной лесной политики Российской Федерации является улучшение качества и повышение продуктивности лесов. Решение указанных задач определено «Стратегией развития лесно-

го комплекса Российской Федерации до 2030 года» (Распоряжение ..., 2021).

Продуктивность и качество выращиваемых лесов зависят не только от лесорастительных условий и плодородия почв, но и от генотипического состава

популяций лесообразующих видов. Благодаря внутривидовому разнообразию отдельные деревья существенно отличаются от других, произрастающих в тех же лесорастительных условиях, как по запасу (до 30%), так и по качеству стволовой древесины, устойчивости к изменениям внешних экологических условий, вредителям и болезням леса. Особенности указанных признаков (свойств) отдельных деревьев способны сохраняться при их половом и вегетативном размножении, что на практике широко используются для создания семенной базы на селекционной основе (Котов, 1997). К середине XXI в. прогнозируется повышение продуктивности вновь создаваемых искусственных древостоев по запасу стволовой древесины на 20–25% за счет селекционной работы (Раевский и др., 2022).

В лесном хозяйстве России наи-

большее развитие получили селекционные методы, основанные на массовом отборе по фенотипу плюсовых деревьев в сочетании с их индивидуальным отбором по потомству (Тараканов и др., 2021). С утверждением в 1971 г. «Указаний о порядке отбора и учета плюсовых деревьев и насаждений, постоянных лесосеменных участков и плантаций в лесном хозяйстве», а в последующем «Основных положений по лесному семеноводству в СССР» (1976), в стране началось формирование постоянной лесосеменной базы (ПЛСБ) на генетико-селекционной основе. Ее организационной основой стала широкая сеть специализированных семеноводческих лесхозов и производственных лесных селекционных станций, которая образовала новую отрасль лесохозяйственного производства – лесное семеноводство (рис. 1).

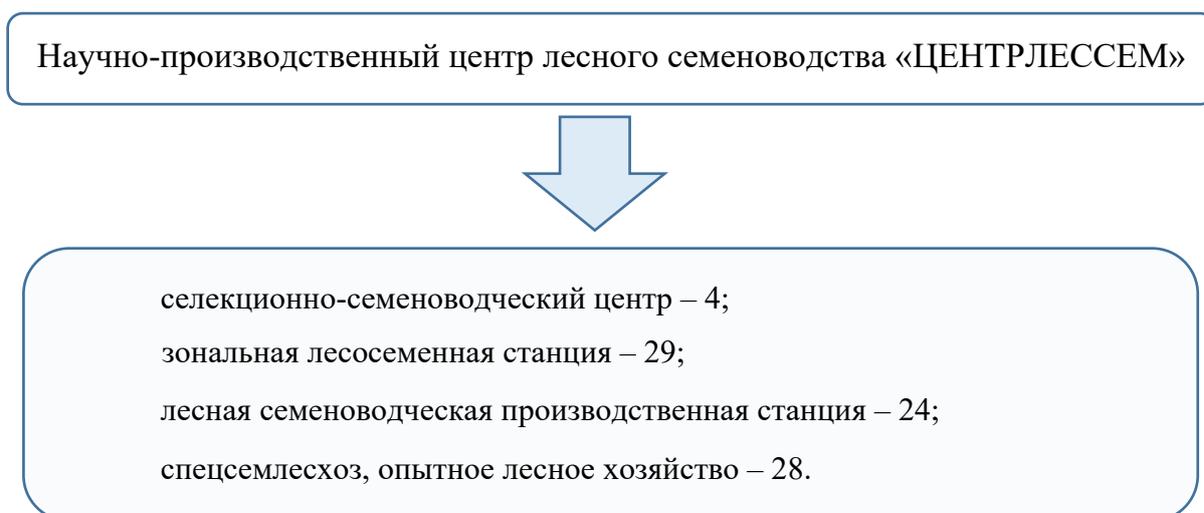


Рисунок 1. Схема управления лесным селекционным семеноводством (2003 г.).

К задачам НПЦ «Центрлесем» относились: селекционная оценка лесных насаждений, выделение генетических резерватов, отбор плюсовых деревьев, создание архивов клонов плюсовых деревьев, закладка лесосеменных плантаций и проведение других мероприятий лесного семеноводства. В качестве основы была выбрана практика клониро-

вания наиболее ценных пород методом прививки. Этот метод получил широкое распространение для целей сохранения генофонда и при закладке лесосеменных плантаций основных лесообразующих пород, предназначенных для получения устойчивых урожаев семян с высокими наследственными и посевными качествами (табл. 1).

Таблица 1. Объекты лесного семеноводства, 2003 г.

Виды объектов	Единица изм.	Наличие
Плюсовые деревья	тыс. шт.	44.7
Плюсовые насаждения	тыс. га	18.0
Лесосеменные плантации	тыс. га	8.7
Постоянные лесосеменные участки	тыс. га	55.2
Архивы клонов	га	587
Испытательные культуры	га	1207
Лесные генетические резерваты	тыс. га	233.4

Из общего количества заложенных до 2003 г. лесосеменных плантаций 8.4 тыс. га составили плантации хвойных пород (сосна – 4.4 тыс. га, ель – 2.0 тыс. га, лиственница – 1 тыс. га, кедр – 0.6 тыс. га), 0.3 тыс. га плантации дуба и 0.4 тыс. га плантации прочих пород (Рутковский, 2003). Для завершения реализации федеральной и региональных программ создания постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной

основе оставалось заложить до 2010 г. еще 790 га лесосеменных плантаций, 2935 га архивов клонов, 4600 га испытательных культур, а также выделить 10000 плюсовых деревьев и 5000 га плюсовых насаждений.

Подводя итоги 40-летней работы, можно сделать заключение, что к началу 2000-х годов цель достижения устойчивого обеспечения воспроизводства лесов семенами лесных растений с цен-

ными наследственными свойствами практически была достигнута. Созданная к 2003 г. сеть лесосеменных плантаций, даже с учетом последующего сокращения их площади (табл. 2), вполне позволяла обеспечить воспроизводство лесов семенами с улучшенными

наследственными свойствами на уровне не менее 70% от потребности. Это сравнимо (с учетом экономической доступности лесов) с объемами закладки лесосеменных плантаций в таких странах, как Канада – 2245 га и Финляндия – 2147 га.

Таблица 2. Площади объектов лесного семеноводства*

Вид объекта	2013 г.	2023 г.	Изменение площади с 2013 по 2023 гг.
Лесосеменные плантации, га	6040	5810	- 230
Постоянные лесосеменные участки, га	18187	17185	- 1002
Маточные плантации, га	208	217	+ 9
Архивы клонов плюсовых деревьев, га	598	571	- 27
Генетические резерваты, га	215285	208400	- 6885
Плюсовые насаждения, га	14455	13932	- 523
Создание лесосеменных плантаций, га/год	39.7	16.2	- 23.5

*Сведения государственного лесного реестра, форма № 14-ГЛР (2021).

Однако дальнейшее развитие событий, в большей части связанных с реорганизацией отрасли, показало, что ожидания в отношении перехода лесного хозяйства России на интенсивный путь развития за счет достижений в лесном семеноводстве не оправдались. Результаты научных исследований указывают на фактический регресс государственного лесного единого генетико-селекционного комплекса (Царев и др., 2021). За период с 2003 по 2023 гг. в России было потеряно более 15 тыс. плюсовых деревьев, площадь плюсовых насаждений сократилась с 18.0 тыс. га до 13.9 тыс. га, а площадь лесосеменных

плантаций повышенной генетической ценности сократилась на 24%.

Потеря объектов лесного семеноводства привела к сокращению объемов заготовки семян с улучшенными наследственными свойствами. За период с 2018 по 2022 гг. на объектах лесного семеноводства в среднем ежегодно заготавливалось менее 1 тыс. кг семян сосны, 254 кг семян ели, 52 кг семян лиственницы и 545 кг кедров (табл. 3; Материалы ..., 2023). И это при достижении возраста плодоношения (семеношения) большей части ранее созданных лесосеменных плантаций.

Таблица 3. Заготовка семян лесных растений с улучшенными наследственными свойствами по основным лесообразующим породам на территории Российской Федерации, кг

Год	Сосна	Ель	Листв.	Кедр	Дуб	Бук	Ясень	Другие	Всего
2018	777.4	0.0	16.9	55.0	23466.8	20.0	50.0	200.0	24586.1
2019	760.6	134.5	70.3	680.0	5280.0	20.0	50.0	370.0	7365.4
2020	1155.2	188.2	1.4	386.0	4403.0	20.0	130.0	40.0	6323.8
2021	844.1	348.4	140.9	952.0	9638.0	55.0	75.0	420.0	12453.4
2022	1389.9	598.8	32.7	650.0	3115.0	40.0	30.0	320.0	6176.4

Недоиспользование объектов лесного семеноводства отмечается во всех регионах страны (табл. 4).

Таблица 4. Заготовка семян лесных растений с улучшенными наследственными свойствами по федеральным округам в 2022 г., кг

Федеральные округа	Сосна	Ель	Листв.	Кедр	Дуб	Бук	Ясень	Другие	Всего
Центральный	145.3	6.0	0.0	0.0	315.0	0.0	0.0	0.0	466.3
Северо-Западный	42.1	540.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	582.7
Южный	0.0	0.0	0.0	0.0	1300.0	0.0	0.0	320.0	1620.0
Северо-Кавказский	0.0	0.0	0.0	0.0	500.0	40.0	30.0	0.0	570.0
Приволжский	848.3	52.2	23.0	0.0	1000.0	0.0	0.0	0.0	1923.0
Уральский	227.9	0.0	9.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	237.6
Сибирский	126.0	0.0	0.0	610.0	0.0	0.0	0.0	0.0	736.0
Дальневосточный	0.2	0.0	0.0	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.2

Следует отметить, что наблюдаемое повышение объемов выращивания посадочного материала с закрытой корневой системой (ЗКС) в лесных селекционно-семеноводческих центрах не решает задачи повышения производительности лесов, так как при выращивании сеянцев (саженцев) ЗКС преимущественно применяются семена, собранные за пределами границ лесосеменных объектов.

Анализ приведенных данных показывает на то, что сбор семян с лесосеменных объектов чрезвычайно мал. Со всех плантаций и лесосеменных участков в среднем за пятилетний период заготавливается 11.4 т семян, из них по хвойным породам – 1836 кг. Несложно рассчитать, что только с имеющихся 3166.5 га лесосеменных плантаций сосны расчетный объем сбора семян должен составлять от 8 до 10 т семян в год даже при заниженной средней урожайности 2.5-3 кг семян с 1 га плантаций. Фактические значения заготовки семян сосны с улучшенными наследственными свойствами значительно меньше: в 2021 г. заготовка семян сосны с улучшенными наследственными свойствами составила 845 кг, а в 2022 г. – 1390 кг.

Следует отметить, что указанные значения включают объемы заготовки семян на постоянных лесосеменных

участках (ПЛСУ), площадь которых в России превышает 150 тыс. га (Царев и др., 2021). Это связано с особенностью составления форм государственного лесного реестра 14-ГЛР и 15-ГЛР, введенных приказом Минприроды России от 24.12.2021 N 1007 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра». Без учета семян, собранных на ПЛСУ, доля семян лесных растений, заготовленных с плюсовых деревьев, в плюсовых насаждениях и на лесосеменных плантациях минимальна.

Сходная ситуация отмечается и с заготовкой семян других лесообразующих пород, вследствие чего в Российской Федерации доля искусственного лесовосстановления с применением посадочного материала, выращенного из генетически улучшенных семян, незначительна. Так, из 209.8 тыс. га искусственного лесовосстановления, проведенного в 2022 г., только 4.5 тыс. га или 2.2% лесных культур были созданы с применением семян, заготовленных на объектах лесного семеноводства (табл. 5; Материалы ..., 2023). Такое состояние неизбежно приводит к хроническому отставанию и потере конкурентной способности отечественных производителей древесины и изделий из нее вследствие низкой экономической эффективности лесовыращивания. При отсут-

ствии качественных семян представляется невозможным и ускоренное (плантационное) выращивание древесины.

Приведенные аргументы позволяют предположить, что существуют причины неиспользования лесосеменных плантаций для заготовки улучшенных семян лесных растений. К ним следует отнести

отсутствие правовой и экономической мотивации у лиц, осуществляющих воспроизводство лесов, к созданию лесных культур посадочным материалом (семенами) с улучшенными наследственными свойствами, а также скрываемую гибель ранее созданных и учтенных в государственном лесном реестре лесосеменных плантаций.

Таблица 5. Площадь искусственного лесовосстановления посадочным материалом, выращенным из семян с улучшенными наследственными свойствами по основным лесообразующим породам на территории Российской Федерации, га.

Год	Сосна	Ель	Листв.	Кедр	Дуб	Бук	Ясень	Другие	Всего
2018	4657.4	693.7	6.0	3.5	90.6	6.5	13.7	12.8	5484.1
2019	4158.1	906.5	5.4	31.0	155.9	0.0	0.0	6.0	5262.9
2020	2810.0	553.4	3.0	12.3	293.9	0.0	8.0	6.7	3687.3
2021	2151.9	723.8	0.4	0.0	92.9	0.0	3.6	9.7	2982.3
2022	3027.9	1402.5	0.0	2370.4	31.4	4.0	26.1	0.0	4491.9

Подводя итоги оценки состояния отрасли лесного семеноводства, следует сделать вывод о том, что сегодня лесное семеноводство утратило свое главное предназначение - производство генетически улучшенных семян, применение которых позволяет сократить сроки выращивания лесных насаждений, улучшить их количественные и качественные показатели, а также повысить устойчивость лесов к воздействию

«вредных» (для леса) организмов. Без наличия семян с высокими наследственными свойствами задачи интенсификации воспроизводства и использования лесов, достижение которых определено «Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года», а также «Стратегией развития лесного комплекса Российской

Федерации до 2030 года» (Распоряжение ..., 2021), не могут быть достигнуты.

В чем видятся причины неудач многолетней работы по созданию государственного лесного генетико-селекционного комплекса?

Проведенные исследования показали, что ответ на этот вопрос содержится не только в ухудшении состояния лесосеменных объектов – их старении и деградации вследствие отсутствия охраны и лесоводственных уходов. Представляется, что указанные факторы являются следствием иных проблем, решение которых сегодня не входит в задачи государственного управления лесами. В первую очередь, к ним следует отнести низкое качество правовой и организационной основы лесного семеноводства, сформированной в ходе реорганизации лесного хозяйства, а также приведения лесных отношений к условиям рыночной экономики.

С принятием нового Лесного кодекса (2006) лесное семеноводство стало осуществляться в соответствии с Федеральным законом «О семеноводстве» (1997), согласно которому к лесному семеноводству относится деятельность, связанная с производством, заготовкой, хранением и транспортировкой семян лесных растений, применяемых для воспроизводства видов лесных растений

Подобное законодательное определение «воспроизводство видов лесных растений» сузило роль лесного семеноводства до простого сбора семян в лесных насаждениях и на лесосеках, так как простое воспроизводство не предполагает обязательность выполнения селекционных и организационно-технических мероприятий, направленных на получение семян, обладающих ценными наследственными свойствами по основным хозяйственно важным показателям.

В отличие от лесного семеноводства к семеноводству сельскохозяйственных культур Федеральный закон «О семеноводстве» (1997) относит деятельность, связанную с производством семян, применяемых для воспроизводства сортов сельскохозяйственных растений, тем самым стимулируя производство семян с хозяйственно полезными признаками. В связи с чем эффективность сельскохозяйственного производства, которое, как и лесное хозяйство, относится к растениеводству, значительно выше, так как оно основано на методах селекции растений.

Ранее в нормативных правовых актах СССР, РСФСР, Российской Федерации, регулирующих лесные отношения, лесное семеноводство определялось в качестве отрасли лесохозяйственного

производства, в задачу которой входило массовое получение семян лесных пород с ценными наследственными свойствами в целях повышения продуктивности, качества и устойчивости лесных насаждений. Эти задачи были закреплены в «Основных положениях по лесному семеноводству в СССР» (1976), Лесном кодексе РСФСР (1978), «Основных положениях по лесному семеноводству» (1991) и «Указаниях по лесному семеноводству в Российской Федерации» (2000). Аналогичной позиции придерживается и лесная наука, которая под лесным семеноводством понимает систему селекционных и организационно-технических мероприятий, направленных на получение в промышленных объемах семян лесных пород, обладающих ценными наследственными свойствами по основным хозяйственно важным показателям (Правдин, 1963; Коновалов, Пугач, 1978; Царев и др., 2021).

Второй причиной деградации лесного семеноводства стала передача объектов единого генетико-селекционного комплекса (плюсовых деревьев, архивов клонов плюсовых деревьев, лесосеменных плантаций, маточных плантаций, генетических резерватов и других подобных объектов) в управление субъектам Российской Федерации без соответствующих передачи полномочий и фи-

нансирования. Указанное решение противоречило положениям нового Лесного кодекса, сохраняющим на федеральном уровне осуществление полномочий в части лесного семеноводства. Тем самым были нарушены принципы единства управления, так как именно деятельность, связанная с охраной лесных генетических ресурсов, производством улучшенных и сортовых семян, является основой лесного семеноводства. Именно разрыв, допущенный в управлении лесным семеноводческим комплексом, привел к безвозвратной потере ранее созданных селекционно-семеноводческих объектов, многие из которых были повреждены пожарами, болезнями и «вредителями» леса, выпасом скота, а также переданы в аренду, в том числе, для заготовки древесины.

Что касается подзаконных актов, принимаемых в развитие Лесного кодекса Российской Федерации 2006 г., они также не способствовали росту эффективности лесного семеноводства. Правила лесовосстановления (2021), утверждаемые Рослесхозом, а в последствии Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ограничились требованиями к районированию семян лесных растений. Меры побуждения (стимулирования) к применению генетически улучшенного

посадочного материала правилами лесовосстановления не были предусмотрены. При отсутствии улучшенных и сортовых семян лесных растений они допускают воспроизводство лесов нормальными семенами, собранными в лесных насаждениях и на лесосеках.

Развитию лесного семеноводства не способствовали и документы государственного стратегического планирования. Так, «Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р, ограничилась призывами к внедрению достижений генетики и селекции в лесное семеноводство и принятию государственной программы сохранения и использования генетического потенциала лесов России (которая так и не была разработана). Низкие показатели были установлены и в государственной программе «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» (Постановление ..., 2014), ожидаемые результаты ее реализации предполагали к 2020 г. обеспечение выхода семян на объектах единого генетико-селекционного комплекса с улучшенными наследственными свойствами в размере 2.5% от общей потребности в семенах для восстановления лесов, что соответствовало ранее

достигнутым значениям. Показатели действующей редакции государственной программы «Развитие лесного хозяйства» (Постановление ..., 2014) предусматривают к 2024 г. увеличение доли семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объеме заготовленных семян до 3.8 процента.

Современные документы стратегического планирования в сфере лесного хозяйства также не уделили внимания решению хронических проблем, присущих лесному семеноводству. Обзор содержания «Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года», утвержденной Правительством Российской Федерации 11 февраля 2021 г. №312-р, показал, что она вообще не устанавливает ключевых показателей для этой области лесохозяйственного производства. В нарушение принципа измеряемости целей (Ст. 11 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014) Стратегия ограничивается призывами к «...увеличению объемов заготовки семян лесных растений с улучшенными наследственными свойствами и организации лесного семеноводства на генетико-селекционной основе...».

Очевидно, что в сложившейся ситуации требуется принятие более неот-

ложных мер по восстановлению и дальнейшему развитию лесного семеноводства. Одним из первых шагов стало рассмотрение вопросов лесного семеноводства на парламентских слушаниях «Лесное семеноводство как основа интенсификации воспроизводства лесов», проведенных Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию 14 декабря 2023 г. В рекомендациях, принятых по итогам проведения парламентских слушаний, отмечено, что лесному семеноводству со стороны федеральных и региональных органов государственной власти уделяется недостаточное внимание, в связи с чем за последние годы было потеряно более 15 тыс. плюсовых деревьев, а площадь лесосеменных плантаций сократилась почти на 25%. По информации Минприроды России, в 2022 г. из 77.65 т заготовленных семян сосны, ели и лиственницы только 2.02 т или 2.6% обладали улучшенными наследственными свойствами.

Участниками парламентских слушаний были отмечены недостатки и в части организации его функционирования, в том числе связанные с неэффективным правовым регулированием, а также недостаточным финансированием семеноводства из федерального бюджета, которое в 2021-2023 гг. не

превышало 2% от общего финансирования лесного хозяйства. К основным проблемным вопросам участники парламентских слушаний отнесли: факты неиспользования объектов лесного семеноводства для сбора семян, не проведение необходимого ухода за лесосеменными объектами, а также отсутствие федеральной и региональных программ сохранения и рационального использования лесных генетических ресурсов.

По итогам парламентских слушаний принято решение рекомендовать Минприроды России, Рослесхозу разработать нормативную правовую основу, регулирующую работы по реконструкции и замене объектов семеноводства, восстановить научное сопровождение программ по созданию постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе, а также исключить объекты лесного семеноводства из арендуемых площадей лесного фонда. Правительству Российской Федерации предложено ускорить разработку и принятие федерального закона, обеспечивающего правовое регулирование производства семян лесных растений с ценными наследственными свойствами, а также создания и использования постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе.

Возросшая политическая и деловая активность законодательных органов государственной власти, профессионального и научного сообщества побудила к совершенствованию правового регулирования вопросов лесного семеноводства. Видимым результатом стала подготовка проекта Федерального закона № 653505-8 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» (в части лесного семеноводства), который был принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 25 июля 2024 г. Как следует из пояснительной записки к законопроекту, законопроектом вводятся положения о возможности использования саженцев и сеянцев лесных растений, выращенных в лесных питомниках, устанавливаются нормы о недопустимости при воспроизводстве лесов применения нерайонированных семян лесных растений, саженцев, сеянцев лесных растений, выращенных из семян лесных растений, посевные качества которых на момент высева не определены в соответствии с порядком, устанавливаемым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Также законопроектом предусматриваются положения о формировании федерального и страхового фонда семян лесных растений.

Анализируя содержание проекта федерального закона, следует отметить невысокое качество законодательной инициативы. Законопроектом сохраняется прежняя концепция правового регулирования вопросов в области лесного семеноводства - в нем отсутствуют законодательные требования по применению улучшенных семян лесных растений при осуществлении мероприятий по восстановлению лесов. Содержащиеся в законопроекте требования к воспроизводству лесов с применением улучшенных семян лесных растений нивелируются необязательностью их исполнения: вводимая в Лесной кодекс Российской Федерации статья 66.1 предусматривает, что при отсутствии улучшенных и сортовых семян лесных растений при воспроизводстве лесов используются нормальные семена. Тем самым с лиц, использующих леса, а также с государственных (муниципальных) организаций, осуществляющих управление лесами, снимается всякая ответственность за повышение продуктивности и улучшение качества российских лесов.

Следует отметить, что вводимые поправки в Лесной кодекс Российской Федерации не способствуют формированию в Российской Федерации эффективного рынка селекционно-улучшен-

ных семян лесных растений, что необходимо в условиях частного использования и воспроизводства лесов. Немаловажно и то, что законопроектом не определяются порядок и источники финансирования создания и эксплуатации лесосеменных плантаций, а также выведения сортов древесных лесных растений.

Кроме того, законопроект не устраняет избыточные административные барьеры, связанные с воспроизводством лесов на предоставленных в пользование лесных участках, более того он усиливает их. В рассматриваемой редакции необоснованно вводятся требования об использовании при проведении воспроизводства лесов и лесоразведении саженцев и сеянцев лесных растений, выращенных исключительно в лесных питомниках, порядок создания и эксплуатации которых сегодня регламентируется государством. Этим снижается предпринимательская активность местного населения и малых форм бизнеса, исключается возможность создания новых рабочих мест в лесном хозяйстве в сельской местности.

В целом правовую основу законопроекта можно определить в качестве инструмента, направленного на восстановление полномочий федерального органа управления лесами, утраченных

с принятием в 2021 г. Федерального закона «О семеноводстве». К указанным полномочиям относятся: формирование и распределение федерального и страховых фондов семян лесных растений, определение показателей посевных качеств семян лесных растений, а также нормативное правовое регулирование деятельности лиц, использующих леса для заготовки древесины, связанной со сбором семян лесных растений и выращиванием лесного посадочного материала (сеянцев и саженцев) для восстановления мест рубок, воспроизводства лесов и лесоразведения.

Также следует отметить наличие в законопроекте коррупционных факторов, связанных с распределением семян лесных растений из федерального и страховых фондов. В предложенной редакции законопроекта семена лесных растений из федерального и страховых фондов предоставляются отдельным лицам, использующим леса (арендаторам лесных участков), в целях оказания им помощи. Как определяется необходимость в получении помощи государства в предоставлении семян для воспроизводства лесов предпринимательскими структурами и каковы ее размеры - законопроектом не устанавливается.

Вероятно, можно указать и на другие слабые места законопроекта, но

главными претензиями к нему являются отсутствие в нем определения лесного семеноводства в качестве деятельности по производству (получению) семян лесных растений с генетически улучшенными наследственными свойствами, а также требований к воспроизводству лесов с использованием семян лесных растений с улучшенными наследственными свойствами. В связи с чем проект нуждается в доработке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Лесная селекция – очень перспективная и эффективная отрасль, без развития которой не решить задачу интенсификации лесного хозяйства России (Тараканов и др., 2021). От наличия генетически улучшенных семян лесных растений напрямую зависит сохранение и повышение национальной конкурентоспособности отечественных производителей на мировых рынках лесных товаров. Именно эту задачу должен решать законопроект.

В соответствии с программой законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» (в части лесного семеноводства) будет рассмотрен во втором чтении в период осенней сессии

2024 года. Однако принятие его в рассматриваемой редакции не окажет влияния на увеличение производства в Российской Федерации улучшенных семян лесных растений, в связи с чем предлагается в ходе подготовки законопроекта ко второму чтению учесть изложенные выше аргументы, а также рекомендовать для использования при подготовке поправок к законопроекту следующие предложения:

1) дать определение лесному семеноводству как виду лесохозяйственной деятельности, направленной на производство (получение) семян с генетически улучшенными наследственными свойствами (высокая продуктивность лесных насаждений, качество стволовой древесины, устойчивость к болезням и климатическим изменениям) и их последующее воспроизводство;

2) обеспечить государственное финансирование мероприятий по сохранению ценного генофонда лесных популяций и отдельных генотипов, созданию лесосеменных плантаций вегетативным потомством плюсовых и элитных деревьев, а также выведению сортов основных лесобразующих видов, предназначенных для создания быстрорастущих промышленных плантаций с ускоренным (сокращенным по

времени) производственным циклом их эксплуатации;

3) установить запрет на использование при воспроизводстве лесов нормальных семян лесных растений при наличии на объектах лесного семеноводства улучшенных или сортовых семян лесных растений;

4) предусмотреть меры по формированию в Российской Федерации рынка улучшенных семян лесных растений;

5) обеспечить государственное управление объектами единого генетико-селекционного комплекса, восстановление федеральных и региональных учреждений, реализующих программы лесного семеноводства;

6) наделить федеральный орган управления лесами полномочиями по установлению и доведению до регионов показателя, характеризующего долю ис-

кусственного лесовосстановления с применением улучшенных и сортовых семян лесных растений;

7) предусмотреть объединение федерального и страхового фондов семян лесных растений с установлением экономически прозрачных (рыночных) принципов их использования государственными и предпринимательскими структурами;

8) исключить нормы, регулирующие технологические вопросы сбора, хранения и транспортировки семян лесных растений, а также выращивания посадочного материала. Законодательное регулирование должно ограничиваться требованиями к качеству посевного и посадочного материала и их происхождению;

9) законодательно закрепить необходимость в научном обеспечении лесного семеноводства.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Работа выполнена в рамках темы ГЗ ЦЭПЛ РАН «Методические подходы к оценке структурной организации и функционирования лесных экосистем», регистрационный номер № 121121600118-8.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Государственный лесной реестр (ГЛР). Форма № 14-ГЛР «Сведения об объектах лесного семеноводства». Приложение 14. / Приказ Минприроды России от 24.12.2021 №1007. URL: <https://goo.su/xVQsZLU> (дата обращения 12 октября 2024 г.).

Государственный лесной реестр (ГЛР). Форма № 15-ГЛР «Установленные и выполненные мероприятия по воспроизводству лесов и лесоразведению». Приложение 15 / Приказ Минприроды России от 24.12.2021 №1007. URL: <https://goo.su/xVQsZLU> (дата обращения 12 октября 2024 г.).

Коновалов Н. А., Пугач Е. А. Основы лесной селекции и сортового семеноводства. М.: Лесная промышленность, 1978. 176 с.

- Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы / Распоряжение Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р. URL: <https://base.garant.ru/2159284/> (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Котов М. М. Генетика и селекция. Йошкар-Ола: МарГТУ, 1997. Ч. 1. 284 с. Ч. 2. 107 с.
- 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/n001Pj> (дата обращения 17 октября 2024 г.).
- Материалы парламентских слушаний «Лесное семеноводство как основа интенсификации воспроизводства лесов» от 24.11.2023 г. URL: <https://goo.su/4YMU2> (дата обращения 17 октября 2024 г.).
- Основные положения по лесному семеноводству в СССР. М.: Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР, 1976. 31 с.
- Основные положения по лесному семеноводству. Утв. Государственный комитет СССР по лесу 17.04.91. М.: Всесоюз. н.-и. информ. центр по лесн. ресурсам, 1991. 22 с.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. URL: <https://base.garant.ru/70644228/> (дата обращения 12 октября 2024 г.).
- Правдин Л. Ф. Задачи и методы современного лесного семеноводства. М.: Гослесбуиздат, 1963. 52 с.
- Правила лесовосстановления / Приказ Минприроды России от 29.12.2021 №1024. URL: clck.ru/3EgLb6 (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Раевский Б. В. Современное состояние и перспективы развития единого генетико-селекционного комплекса Карелии // Известия высших учебных заведений. Лесной журнал. 2013. №. 5 (335). С. 88–95.
- Раевский Б. В., Игнатенко Р. В., Новичонок Е. В., Прокопюк В. М., Куклина К. К. Современное состояние селекции и семеноводства хвойных пород // Известия высших учебных заведений. Лесной журнал. 2022. №. 6. С. 9–37.
- 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 июня 2024 г.).

- Рутковский И. В. Состояние лесного семеноводства и перспективы его развития // Пятый всероссийский съезд лесоводов (25–27 февраля 2003 г.). М.: ВНИИЛМ, 2003. С. 190–194.
- Статья 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ. URL: <https://clck.ru/3EgMmT> (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Тараканов В. В., Паленова М. М., Паркина О. В., Роговцев Р. В., Третьякова Р. А. Лесная селекция в России: достижения, проблемы, приоритеты (обзор) // Лесохозяйственная информация. 2021. №. 1. С. 100–143.
- Указания о порядке отбора и учета плюсовых деревьев и насаждений, постоянных лесосеменных участков и плантаций в лесном хозяйстве. Госкомлес СССР, 1971. 22 с.
- Указания по лесному семеноводству в Российской Федерации. Утв. Федеральной службой лесного хозяйства РФ 11.01. 2000. URL: clck.ru/3EgL3T (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Федеральный закон «О семеноводстве» от 17.12.1997 N 149-ФЗ. URL: <https://goo.su/2ec57> (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Федеральный закон «О семеноводстве» от 30.12.2021 N 454-ФЗ. URL: <https://goo.su/A7fdl73> (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Федеральный закон № 653505-8 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» от 25 июля 2024 года. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/653505-8> (дата обращения 14 октября 2024 г.).
- Царев А. П., Лаур Н. В., Царев В. А., Царева Р. П. Современное состояние лесной селекции в Российской Федерации: тренд последних десятилетий // Известия высших учебных заведений. Лесной журнал. 2021. №. 6 (384). С. 38–55.

REFERENCES

- Carev A. P., Laur N. V., Carev V. A., Careva R. P., *Sovremennoe sostoyanie lesnoj selekcii v Rossijskoj Federacii: trend poslednih desyatiletij* (Current state of forest selection in the Russian Federation: trends of recent decades) *Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Lesnoj zhurnal*, 2021, No 6 (384), pp. 38–55.
- Federal'nyj zakon «O semenovodstve» (Federal Law «On Seed Production») 17.12.1997 N 149-FZ, URL: <https://goo.su/2ec57> (2024, 14 October).
- Federal'nyj zakon «O semenovodstve» (Federal Law «On Seed Production»)

- 30.12.2021 N 454-FZ. URL: <https://goo.su/A7fdl73> (2024, 14 October).
- Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii» (Federal Law «On Amendments to the Forest Code of the Russian Federation») 25.07.2024, № 653505-8, URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/653505-8> (2024, 14 October).
- Gosudarstvennyj lesnoj reestr (State Forest Register), Forma № 14-GLR «Svedeniya ob ob"ektah lesnogo semenovodstva» («Information on forest seed production facility»), Prilozhenie 14, Prikaz Minprirody Rossii ot 24.12.2021 №1007, URL: <https://goo.su/xVQsZLU> (2024, 17 October).
- Gosudarstvennyj lesnoj reestr (State Forest Register), Forma № 15-GLR «Ustanovlennyye i vypolnennyye meropriyatiya po vosproizvodstvu lesov i lesorazvedeniyu» («Established and implemented measures for forest reproduction and afforestation»), Prilozhenie 15, Prikaz Minprirody Rossii ot 24.12.2021 №1007, URL: <https://goo.su/xVQsZLU> (2024, 17 October).
- Koncepciya razvitiya lesnogo hozyajstva Rossijskoj Federacii na 2003-2010 gody (Concept of development of forestry of the Russian Federation for 2003-2010), Rasporyazhenie Pravitel'stva RF 18.01.2003, № 69-r, URL: <https://base.garant.ru/2159284/> (2024, 14 October).
- Konovalov N. A., Pugach E. A., *Osnovy lesnoj selekcii i sortovogo semenovodstva* (Fundamentals of forest selection and varietal seed production), Moscow: Lesnaya promyshlennost', 1978, 176 p.
- Kotov M. M., *Genetika i selekciya* (Genetics and selection), Yoshkar-Ola: MarGTU, 1997, Ch. 1. 284 p., Ch. 2. 107 p.
- Lesnoi kodeks Rossijskoj Federatsii (Forest code of the Russian Federation), No 200-FZ of December 4, 2006, URL: <https://inlnk.ru/n001Pj> (2024, 17 October).
- Materialy parlamentskih slushanij «Lesnoe semenovodstvo kak osnova intensifikacii vosproizvodstva lesov» 24.11.2023 (Materials of the parliamentary hearings «Forest seed production as a basis for intensifying forest reproduction»), URL: <https://goo.su/4YMU2> (2024, 17 October).
- Osnovnye polozheniya po lesnomu semenovodstvu (Fundamentals of forest seed production) Utv. Gosudarstvennyj komitet SSSR po lesu 17.04.91, Moscow: Vsesoyuz. n.-i. inform. center po lesn. resursam, 1991, 22 p.
- Osnovnye polozheniya po lesnomu semenovodstvu v SSSR (Basic provisions on forest seed production in the USSR), Moscow: Gosudarstvennyj ko-

- mitet lesnogo hozyajstva Soveta Ministrov SSSR, 1976, 31 p.
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15.04.2014 № 318, Gosudarstvennaya programma Rossijskoj Federacii «Razvitie lesnogo hozyajstva» na 2013–2020 (State Program of the Russian Federation «Forestry Development» for 2013–2020), URL: <https://base.garant.ru/70644228/> (2024, 17 October).
- Pravdin L. F., Zadachi i metody sovremenogo lesnogo semenovodstva (Tasks and methods of modern forest seed production), Moscow: Goslesbumizdat, 1963, 52 p.
- Pravila lesovosstanovleniya (Reforestation rules) Prikaz Minprirody Rossii ot 29.12.2021 №1024, URL: clck.ru/3EgLb6 (2024, 14 October).
- Raevskij B. V., Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya edinogo genetiko-selekcionnogo kompleksa Karelii (Current state and development prospects of the unified genetic and selection complex of Karelia) *Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Lesnoj zhurnal*, 2013, No 5 (335), pp. 88–95.
- Raevskij B. V., Ignatenko R. V., Novichonok E. V., Prokopyuk V. M., Kuklina K. K., Sovremennoe sostoyanie selekcii i semenovodstva hvojnyh porod (Current state of selection and seed production of coniferous species) *Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Lesnoj zhurnal*, 2022, No 6, pp. 9–37.
- 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 for the development of the forest complex of the Russian Federation until 2030») 11.02.2021, No 312-r, URL: <https://inlnk.ru/LAAVNO> (2024, 12 June).
- Rutkovskij I. V., Sostoyanie lesnogo semenovodstva i perspektivy ego razvitiya (The state of forest seed production and its development prospects) Pyatyj vserossijskij s"ezd lesovodov (The Fifth All-Russian Congress of Foresters) 25–27 February 2003, Moscow: VNIILM, 2003, pp. 190–194.
- Stat'ya 11 Federal'nogo zakona «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» (Article 11 of the Federal Law «On Strategic Planning in the Russian Federation») 28.06.2014 N 172-FZ, URL: <https://clck.ru/3EgMmT> (2024, 14 October).
- Tarakanov V. V., Palenova M. M., Parkina O. V., Rogovcev R. V., Tret'yakova R. A., Lesnaya selekciya v Rossii:

dostizheniya, problemy, priorityety (obzor) (Forest Breeding in Russia: Achievements, Problems, Priorities (Review) *Leshozyajstvennaya informaciya*, 2021, No 1, pp. 100–143.

Ukazaniya o poryadke otbora i ucheta plyusovyh derev'ev i nasazhdenij, postoyannyh lesosemennyh uchastkov i plantacij v lesnom hozyajstve (Instructions on the procedure for selecting

and recording plus trees and plantations, permanent forest seed plots and plantations in forestry), Goskomles SSSR, 1971, 22 p.

Ukazaniya po lesnomu semenovodstvu v Rossijskoj Federacii (Guidelines for forest seed production in the Russian Federation), Federal. Sluzhb. lesnogo hozyajstva RF 11.01.2000, URL: clck.ru/3EgL3T (2024, 14 October).

PROBLEMS OF STATE AND LEGAL ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF FOREST SEED PRODUCTION

Yu. N. Gagarin

*Center for Forest Ecology and Productivity of the Russian Academy of Sciences
Profsoyuznaya st. 84/32 bldg. 14, Moscow 117997, Russian Federation*

E-mail: j.gagarin@list.ru

Received: 07.10.2024

Revised: 25.10.2024

Accepted: 25.11.2024

The article is devoted to the analysis of the state of forest seed production, its regulatory and legal framework. The process of formation and development of the unified genetic and selection complex (UGSC) of forestry in Russia and the reasons for its subsequent degradation are covered. The draft federal law «On Amendments to the Forest Code of the Russian Federation» (in terms of forest seed production), adopted by the State Duma of the Russian Federation in the first reading on July 25, 2024, is considered. It was established that the bill needs revision, proposals have been prepared for use when considering the draft federal law in the second reading. In preparing the article, official materials of state authorities were used, as well as information provided by the executive authorities of the Russian Federation for the preparation of parliamentary hearings "Forest Seed Production as a Basis for Intensifying

Forest Reproduction", held by the Federation Council Committee on Agrarian and Food Policy and Nature Management jointly with the Scientific Council of the Russian Academy of Sciences on December 14, 2023.

Key words: *forest legislation, state forest management, forest seed production, forest plant seeds, plus plantations, plus trees, forest seed plantations, intensification of forest reproduction*

Рецензент: д. с.-х. н., главный научный сотрудник, Тараканов В. В.