

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ПРАКТИКА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В настоящей статье представлены основные результаты анализ системы управления развитием лесного хозяйства на примере Иркутской области. Установлено, что на данный момент в Российской Федерации отсутствует государственная политика, которая была бы направлена на эффективное лесопользование и лесовосстановление. Лесное хозяйство ориентировано, прежде всего, на увеличение темпов роста лесодобычи, что в скором времени может привести к значительному истощению запасов древесины. Рассмотрен опыт Финляндии, особенностью лесной политики которой является обеспечение устойчивого развития лесного хозяйства страны. Представлен сравнительный анализ основных параметров систем управления лесным хозяйством России и Финляндии. Сделан вывод о необходимости совершенствования, в том числе с использованием положительного зарубежного опыта, системы управления лесным хозяйством РФ. Целевым ориентиром развития данной сферы должно стать развитие эффективного лесопользования, увеличение показателей по лесовосстановительным работам и результативная охрана лесов.

Ключевые слова: лесное хозяйство, лесопользователи, лесовосстановление, структура лесного хозяйства России.

Леса России всегда играли важную геополитическую роль в мире, благодаря своим масштабам. За последнее время площадь лесов России уменьшилась, но лесистость территории России по-прежнему остается самой высокой в мире 45,4 % [11].

На лесное хозяйство России в настоящее время возложено осуществление лесоустройства, охраны лесов от пожаров, защиты от вредителей и болезней, лесовосстановления, сохранения биоразнообразия, контроля за лесопользованием, т. е. весь комплекс мероприятий, связанных с существованием лесов [4, с. 4].

«Структура системы лесного хозяйства России начала закладываться в период реформ Петра Великого по укреплению государственности, и стало специфическим видом землепользования, т. е. способом извлечения дохода из земли, занятой древесными растениями. Исторически сложилось так, что с самого начала лесное хозяйство развивалось как специализированный вид деятельности по использованию леса и лишь через некоторое время оно стало заниматься и воспроизводством леса. По точному замечанию М. М. Орлова: «Деятельность чисто лесозэксплуатационная не есть еще лесное хозяйство; она входит в состав лесного хозяйства только тогда, когда приобретает характер постоянства, обеспеченного таким расчетом, при котором лес, срубаемый надлежащим образом,

* Петунина Александра Александровна – магистрант, кафедра государственного и муниципального управления, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, piratsp@mail.ru.

восстанавливается для нового пользования». Идея пользования лесом стала основной в конструкции лесного хозяйства. Все последующие изменения в теории и практике лесного хозяйства России с XVIII века до настоящего времени были направлены только на увеличение объемов изъятия лесных ресурсов и развитие способов рубки леса» [6, с. 187–191].

«Сегодня целью лесного хозяйства является полное, всестороннее удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в многообразных продуктах леса без истощения имеющихся в стране лесных ресурсов. Эта задача должна решаться без уменьшения площади, занятой лесом, а также без снижения продуктивности лесов и без ущерба для природоохранных, защитных, водоохраных, санитарно-гигиенических и других полезных свойств леса» [2].

Общая площадь лесов мира составляет около 4 млрд га. Лесной фонд Российской Федерации составляет около 1,2 млрд га, 62 % территории страны или 22 % площади лесов мира. Леса расположены в 7-ми лесорастительных зонах и 17-ти лесных районах.

Согласно расчетам «Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.» доля лесного комплекса в ВВП страны составила в 2007 г. 1,3 %, но за последние десять лет никто не знает, как действительно обстоят дела в лесном комплексе. На сегодняшний день доля лесной отрасли в ВВП примерно составляет от 1–1,2 %. «В Лесном кодексе РФ лесное хозяйство и ЛПК разведены в разные углы экономики и в финансово-экономическом плане независимы друг от друга. Расходы государства на управление лесами не увязаны с доходом государства за пользование лесами в виде платежей за пользование лесными древесными ресурсами (р./м³) и за пользование землями лесного фонда (р./га). Платежи за пользование лесами, которые платят в России лесопользователи, являются самыми низкими в мире и практически мало влияют на баланс расходов-доходов лесопользователей».

«Лесной комплекс России (ЛКР) не является полноценной экономической системой, поскольку в нем не развиты рыночные механизмы взаимосвязи государственных затрат на лесное хозяйство с лесным доходом в форме лесных платежей за использование лесного фонда, а доходы предприятий лесопромышленного комплекса (ЛПК) не включены в механизм рефинансирования восстановления использованных лесных ресурсов. Современное лесное хозяйство России является затратным, а предприятия ЛПК – рыночными. В настоящее время на долю предприятий ЛПК приходится 1,2 % ВВП России, 4 % выпуска промышленной продукции, более 4 % валютной выручки от экспорта. Лесное хозяйство РФ находится в критическом состоянии, и это признают все, даже Правительство РФ» [7].

Вступление в силу с 1 января 2007 г. нового Лесного кодекса РФ привело к разрушению существовавшей ранее системы государственного управления лесами. Предпринятая попытка разделения полномочий по управлению лесами между Российской Федерацией и ее субъектами из-за непродуманности финансово-экономических отношений до сих пор не позволила создать эффективное взаимодействие лесного хозяйства с предприятиями ЛПК.

Основное содержание новой модели лесного хозяйства РФ заключается в:

1) децентрализации существенной части полномочий в области лесных отношений путем их передачи от федерального центра в субъекты РФ вместе с бюджетными субвенциями;

2) резком сокращении государственного участия в охране, защите и воспроизводстве лесов;

3) существенном изменении принципов управления лесами путем введения в лесное законодательство понятия «лесные отношения».

«Произошло законодательное отстранение государства от непосредственной практической лесохозяйственной деятельности. В сочетании с децентрализацией большинства ключевых полномочий управления лесами, это способствовало утрате контроля государства над значительной частью (около 80 %) лесного фонда страны, а также над лесами, не входящими в лесной фонд. Государственная лесная охрана была упразднена. Обязательность лесоустройства отменена. Целый ряд работ, обусловленных исполнением полномочий, переданных субъектам РФ в области лесных отношений, стал перекладываться на плечи лесопользователя, арендатора» [7].

Субъекты РФ не имеют мотивации для повышения эффективности управленческой деятельности: снижать расходы и увеличивать доходы. Наблюдается тенденция роста запросов субъектов РФ на увеличение размеров субвенций, в том числе путем обоснования занижений доходной части – поступления платежей за лесопользование (арендной платы и пр.).

Созданный Лесным кодексом механизм исполнения субъектами РФ переданных им полномочий в сфере лесных отношений, оказался и высокзатратным и малоэффективным. Более того, этот механизм стимулирует дальнейший рост затрат при одновременном снижении их эффективности.

Рассмотрим деятельность органов власти субъекта РФ в области лесного хозяйства на примере Иркутской области.

Иркутская область является одной из крупнейших в стране по площади расположенных на ее территории лесов (71,5 млн га) и отличается высокой лесистостью своих территорий. Иркутская область является одной из крупнейших в стране по площади расположенных на ее территории лесов и отличается высокой лесистостью своих территорий.

«Площадь занимает 71,8 млн га или 92 % ее территории, при этом земли, покрытые лесом, составляют 83 %. По запасам лесных ресурсов Иркутская область занимает 3-е место среди регионов России, которые составляют 9,1 млрд м³ (28,4 % от запасов СФО и 11,7 % – от общероссийских), из них 5,3 млрд м³ – это спелые и перестойные насаждения, возможные к рубке» [3].

Покрытые лесной растительностью земли занимают 64,3 млн га, что составляет 83 % от территории области. По этому показателю регион относится к числу наиболее многолесных среди субъектов Российской Федерации. Здесь сосредоточено 12 % запасов древесины спелых лесов страны, а доля особо ценных хвойных пород, таких как сосна и кедр, значительна даже в масштабах планеты.

Исполнительным органом в управление лесным хозяйством в Иркутской области является Министерство лесного комплекса Иркутской области.

«Средства на осуществление полномочий субъектов Российской Федерации, предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете в виде субвенций. Субвенции из федерального бюджета, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления переданных в соответствии с ч. 1 ст. 83 полномочий, распределяются исходя из площади эксплуатационных лесов, защитных лесов, интенсивности их использования, количества проживающего на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации населения, показателей пожарной опасности лесов по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации» [1].

Правительством Иркутской области в 2016 г. был разработан проект стратегии социально-экономического развития региона до 2030 г. (далее – Стратегия).

Целью стратегии является, достижение устойчивого развития человеческого потенциала, социальной сферы и экономики Иркутской области.

В качестве ключевых проблем лесной отрасли в Стратегии отмечаются:

- низкая налоговая «отдача» всего лесного комплекса;
- отсутствие свободных лесных участков, расположенных в относительной близости к объектам инфраструктуры;
- нелегальный оборот древесины;
- нехватка квалифицированных специалистов в лесной сфере.

Основной задачей развития комплекса является повышение его вклада в социально-экономическое развитие Иркутской области. Решение этой задачи предусматривается в рамках следующих направлений:

1. Повышение конкурентоспособности продукции лесопромышленного производства.

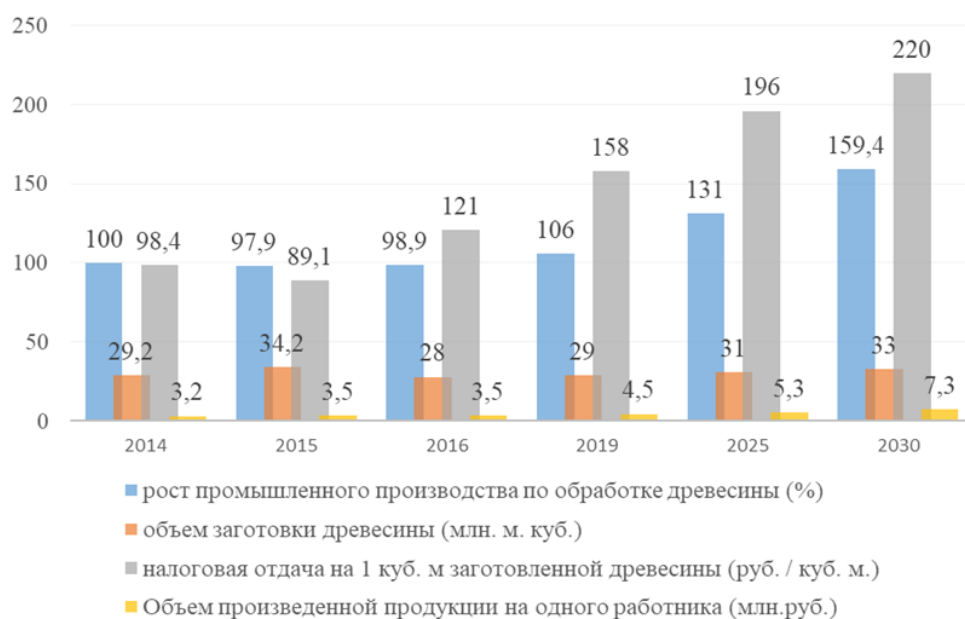
2. Обеспечение рационального и многоцелевого использования лесов с учетом их социально-экономического и экологического значения.

3. Повышение бюджетной отдачи от лесопромышленного комплекса для экономики Иркутской области.

В Стратегии также определены целевые показатели развития лесного комплекса Иркутской области:

- рост промышленного производства по обработке древесины;
- объем заготовленной древесины;
- налоговая отдача на 1 м³ заготовленной древесины; объем произведенной продукции на одного работника.

Плановые значения целевых показателей развития лесного комплекса Иркутской области, определенные Стратегией, представлены на рисунке.



Прогноз целевых показателей развития лесного комплекса Иркутской области

Проведенный автором анализ проекта Стратегии позволил сделать следующие выводы. Во-первых, мероприятия Стратегии направлена преимущественно на добычу и переработку древесины. Стратегическое направление по обеспечению рационального и многоцелевого использования лесов с учетом их социально-экономического и экологического значения носит скорее заявительный характер. В перечне целевых показателей нет тех, которые бы отражали результаты по повышению эффективности лесовосстановления, государственного лесного контроля, защиты лесов от вредных организмов и неблагоприятных факторов.

Во-вторых, Стратегия не определяет методов совершенствования управления в сфере лесного комплекса региона.

Стратегия не содержит упоминания каких-либо приоритетных проектов по повышению эффективности лесопользования и лесовосстановления.

Безусловно, что социально-экономическое развитие региона возможно лишь при эффективном использовании имеющихся ресурсов – при достижении наибольшей отдачи в сфере оптимального использования данных ресурсов. Но проект Стратегии, разработанный Правительством Иркутской области, не учитывает, что социально-экономическое развитие регионов определяет не столько наличием ресурсов, сколько умением использовать имеющийся ресурсный потенциал.

Стратегические документы в области лесного хозяйства разрабатываются по недостоверным или устаревшим данным, отсюда возникает проблема, что органы власти не представляют полной картины о происходящем на всей территории страны или субъект РФ, не могут правильно выбрать альтернативы развития лесного хозяйства и т. д.

По мнению автора, эффективность использования лесных ресурсов заключается в соблюдении баланса между их освоением и воспроизводством. Главной особенностью лесного хозяйства является чрезвычайно длительный период выращивания лесов. Это, в свою очередь, требует соразмерения объема пользования лесами с учетом сроков их выращивания, что и составляет смысл главного

требования к организации и ведению лесного хозяйства – непрерывного, неистощительного пользования лесом, ранее называвшегося принципом постоянства пользования лесом [12]. Это требование, вошедшее в лесное законодательство, должно отражаться при экономической организации лесопользования и лесного хозяйства, а значит должно учитывать при стратегическом планировании развития данной сферы хозяйствования.

Однако российская практика использования лесных ресурсов, в настоящее время, имеет другие характеристики:

- отрицательная динамика лесовосстановительных работ;
- высокий уровень нелегального оборота древесины;
- низкий уровень защиты и охраны лесов от вредителей и заболеваний;
- отсутствие лесной инфраструктуры;
- низкая налоговая отдача;
- высокий моральный и физически износ основных фондов.

Сохранение тенденции на использование лесов одновременно при низком уровне его воспроизводства нарушает принципы устойчивого развития территорий и губительно для страны в целом.

Для совершенствования системы управления лесным хозяйством в направлении повышения эффективности лесопользования, необходимо не только учитывать успешный отечественный опыт прошлых лет, но и современную зарубежную практику в данной сфере.

Интересен опыт Финляндии, как наиболее богатой лесными ресурсами страны в Европе. Леса покрывают 76 % территории Финляндии. На протяжении всего периода после второй мировой войны в Финляндии предпринимались планомерные усилия для обеспечения устойчивого развития лесного хозяйства. В уходе за лесами одновременно учитываются экологические, хозяйственные и социальные аспекты. Ежегодно рост лесов за последние 40 лет превышал рубку на 20-30 %. В настоящее время лесной фонд Финляндии самый большой за все годы независимости страны.

«Территория охраняемых лесов увеличилась за последние 30 лет в результате предпринятых многочисленных природоохранных программ и решений почти втрое. В 2000 г. в Финляндии заповедники и леса, где допускается ограниченная лесохозяйственная деятельность, составили 10,6 %. Лесное хозяйство и лесная промышленность составляют 8 % валового национального продукта Финляндии. Примерно 30 % финского экспорта составляет продукция лесной промышленности. По международным меркам в Финляндии наиболее зависимое от лесного комплекса народное хозяйство в мире» [8].

Финская структура лесовладения соответствует структуре лесовладения в большинстве стран Западной Европы. Сохранение лесовладения в семейных хозяйствах и передача его в наследство следующим поколениям указывает на то, что большинство населения Финляндии проживает в сельской местности. «В настоящее время примерно 70 % лесовладельцев живет в районах рассредоточенного расселения или поселках, 10 % в небольших городах и 20 % в крупных городах.

«Частные лесохозяйства из-за большого количества владельцев сравнительно небольшие по размерам, в среднем на хозяйство приходится 26 га леса.

Частная форма лесопользования является ключевым вопросом жизнедеятельности лесного хозяйства Финляндии, так как 80–90 % древесины, используемой лесопромышленностью, заготавливается в частных лесах. Лесное законодательство, принятая национальная программа по лесу, разнообразное сотрудничество лесовладельцев, консультативная деятельность – все это направлено на то, чтобы устойчивый уход за лесами осуществлялся на практике. Рассчитанное на длительную перспективу, устойчивое производство лесов обеспечено на сто лет законодательством, которое запрещает истребление частного леса» [8].

На длительный, хороший уход за лесами направлено и сотрудничество лесовладельцев. Первые объединения лесовладельцев были созданы в начале двадцатого века. В настоящее время насчитывается примерно 200 региональных объединений. Главная задача таких объединений – обслуживать лесовладельцев: совершенствовать уход за лесами, организовать консультации и профессиональное обучение лесовладельцев.

Лесную политику Финляндии определяет Департамент природных ресурсов Министерства сельского и лесного хозяйства. Инструменты лесной политики включают законодательство, государственное финансирование, управление информацией и институциональные механизмы.

Лесное планирование проводят на уровне лесного имения, региона и страны. На Лесной центр Финляндии возложена задача по разработке региональных лесных планов и, по желанию лесовладельца, лесных планов на уровне лесного имения. Лесоустройство в частных лесах также могут осуществлять практикующие в области лесных услуг предприниматели и лесохозяйственные объединения.

В основу лесной политики Финляндии легли понятия устойчивое лесное хозяйство и многоцелевое лесопользование. Лесная политика Финляндии основательно изменилась в 1990-х гг., когда понятие устойчивости лесного хозяйства приобрело новое значение и в один ряд с неистощительным производством древесины встали вопросы экологической и социальной устойчивости. Обновленный принцип был внесен в лесное законодательство Финляндии. Принцип устойчивости означает обеспечение равных возможностей или лучших возможностей для будущих поколений, чем существующие поколения. Обеспечение адекватности лесных ресурсов и биоразнообразия, а также смягчение последствий и адаптация к изменению климата являются неотъемлемой частью устойчивого управления и использования лесов. Лесная политика устанавливает граничные условия для устойчивого использования лесов¹.

Владелец леса может решить сертифицировать свои леса, критерии которой устанавливают более широкие требования к управлению и использованию лесов.

«Большинство лесов в экономическом использовании Финляндии, около 85%, были сертифицированы в соответствии с финской системой PEFC. Согласно стандарту FSC, в настоящее время сертифицировано около 8% финских лесов» [8].

Устойчивость лесного хозяйства оценивается и контролируется на основе общеевропейских устойчивых критериев и показателей лесного хозяйства. Наци-

¹ Лесная политика Финляндии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.idanmetsatieto.info/ru>.

ональная лесная инвентаризация (VMI) представляет собой систему отслеживания лесных и лесных ресурсов, которая обеспечивает богатую информацию о лесах всей страны. Результаты VMI широко используются в оценке устойчивости лесного хозяйства².

С 2010 г. в качестве приоритетных целей нововведений выдвигаются повышение конкурентоспособности лесного хозяйства и лесной промышленности, снижение бюрократической нагрузки и расширение возможностей для инноваций и конкуренции. Остальные направления лесной политики, такие, как сохранение природного разнообразия, остаются неизменными. Национальная лесная стратегия 2025 содержит основные направления лесной политики всей Финляндии, а на уровне региона, с учетом его перспективного развития, разработаны региональные лесные программы³.

«Финская, или так называемая скандинавская модель использования лесов отличается от модели других находящихся в том же лесном поясе стран, например, России, где не происходит прореживания лесов, а по мере созревания лесов древесину заготавливают за счет сплошной рубки открытым способом тяжелыми машинами. В финской мелкохозяйственной структуре с развитой лесоборочной техникой рубка в южной Финляндии производится в среднем на территории всего 1,2 га, что соответствует размерам рубки в Германии, Австрии или Франции. Древесина заготавливается уже в лесу по принципу предназначения. Принцип предназначения хорошо подходит для финских условий в связи с рельефом местности и выборочными рубками изреживания. В России вместо принципа предназначения осуществляется принцип всего дерева, когда поваленные стволы транспортируются в пункты обработки древесины и там разделяются на нужные размеры.

Устойчивость лесного хозяйства в Финляндии в течении всех послевоенных лет достигалась за счет планомерно-направленных усилий» [8].

Сравнительные параметры в управлении лесным хозяйством Финляндии и России приведены в таблице.

Сравнительные параметры Финляндии и России
в области управления лесным хозяйством

Параметры	Финляндия	Россия
Цель	Содействии устойчивому управлению и использованию лесов таким образом, чтобы леса обеспечивали устойчивые урожаи при сохранении их биоразнообразия	Полное, всестороннее удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в многообразных продуктах леса без истощения имеющихся в стране лесных ресурсов
Доля лесной отрасли в ВВП	8 %	1–1,2 %
Форма собственности лесов	Государственная и частная	Государственная
Сертификация лесов по международной системе	FSC	Отсутствует

² Устойчивость лесного хозяйства Финляндии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://mmm.fi/metsat/metsatalous/metsatalouden-kestavyys>.

³ Лесная политика Финляндии [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.idanmetsatieto.info/ru>.

Параметры	Финляндия	Россия
Управление государственными землями	Департамент природных ресурсов Министерства сельского и лесного хозяйства	Федеральное агентство лесного хозяйства
Способ рубки	По принципу предназначения, выборочная рубка	Сплошная рубка открытым способом

Таким образом, система управления лесным хозяйством Финляндии значительно отличается от российской. Приоритетной целью лесного хозяйства Финляндии является сохранение леса и его биоразнообразия без ограничения использования лесных ресурсов, в России же такой подход во многом остается декларативным, и система целеполагания по развитию лесного хозяйства очень отличается от реального положения дел в отрасли.

Доля лесной отрасли в ВВП Финляндии составляет 8 %, в России к такому показателю приближены только такие отрасли как государственное управление 8,2 % и транспорт и связь 7,6 %. Доля лесной отрасли в ВВП России составляет менее 1,3 %, а с такими большими запасами древесины и лесистости должна быть на уровне добычи полезных ископаемых.

В системе управления лесным хозяйством в России при высоком росте нелегальных рубок необходимо вводить систему сертификации как в Финляндии, которая позволяет требовать более жесткие требования к управлению и использованию лесов. Функции по охране и защите лесов должна выполнять самостоятельная служба независимая от министерств. По лесовосстановительным работам должен быть создан институт, который бы учитывал все особенности территории и грунта по лесовосстановительным работам для более эффективного лесовосстановления.

Поэтому в ближайшее время необходимо совершенствовать систему управления лесным хозяйством, которое будет на правленное на эффективное лесопользование, увеличение показателей по лесовосстановительным работам и охрану лесов.

Список использованной литературы

1. Лесной кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) // СПС «Консультант Плюс».

2. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г., утверждена совместным приказом Минсельхоза России и Минпромторга России от 21.10.2008 г. № 482 и № 248. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/politics>.

3. Лесной план Иркутской области (Иркутск) от 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://irkobl.ru/sites/alh/documents/lesplan>.

4. Мартынов А. Н. Основы лесного хозяйства и таксация леса : учеб. пособие / А. Н. Мартынов. – 2008 г. – С. 4.

5. Писаренко А. И. Лесное хозяйство России от пользования к управлению / А. И. Писаренко. М. : – 2004. – С.187–191.
6. Писаренко А. И., Страхов В. В. Лесное хозяйство и лесной комплекс на перепутье / А. И. Писаренко, В. В. Страхов. М. : – 2016.
7. Парвиайнен Яри. Леса и лесное хозяйство Финляндии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vneshmarket.ru/content/document>.
8. Лесная политика Финляндии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.idanmetsatiето.info/ru>.
9. Лесоводство Финляндии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mmm.fi/metsat/metsatalous>.
10. Устойчивость лесного хозяйства Финляндии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mmm.fi/metsat/metsatalous/metsatalouden-kestavuys>.
11. Суходолов А. П. Лесные ресурсы Сибирского федерального округа: эффективность использования / А. П. Суходолов // Ресурсы регионов России. – 2001. – № 5. – С. 30–37.
12. Курышова И. В. Правовая регламентация природопользования в Байкальском регионе на рубеже XIX–XX веков: природоохранный аспект / И. В. Курышова // Историко-экономические исследования. – 2016. – Т. 17, № 4. – С. 747–764. – DOI: 10.17150/2308-2588.2016.17(4).747-764.