



Анализ государственной программы «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы и рекомендации по ее совершенствованию

Один из управляющих, задавшись целью повысить доходность губернии, предложил лесничим увеличить вдвое количество ежегодных отпусков, и предложение его было исполнено. Сметы были надлежащим образом составлены, и в них были приведены цифровые данные о состоянии лесов, сообразно которым определяется отпуск. Если бы потребовалось увеличить отпуск не вдвое, а в 10 раз, то и это распоряжение, вероятно, могло бы быть исполнено так же легко, как и первое. Ни управление, ни лесничий, ни стража не знали, что есть в лесничествах, а лесопромышленники пока находят покупаемый ими материал, и все обстоит благополучно.

И. И. Гуторович «Заметки северного лесничего» (1897)

Е. Шварц, д-р географ. наук, **Н. Шматков**, **К. Кобяков**,
WWF России

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на период до 2030 года (далее — лесная политика) утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года №1724-р. Процесс обсуждения и принятия лесной политики отличался широким участием общественности, лесного бизнеса, научных и образовательных организаций. В качестве вклада в ее разработку WWF проанализировал российский и международный опыт формирования лесной политики и опубликовал его результаты, провел серию «круглых столов» с участием российских неправительственных организаций и ответственных компаний лесного сектора и представил рекомендации [3]. Кроме того, представители WWF и Гринпис России входили в рабочую группу по разработке текста лесной политики. В результате многоступенчатого процесса согласований, в котором участвовали основные заинтересованные стороны, в лесную

В настоящее время Правительством Российской Федерации рассматривается возможность существенного сокращения финансирования государственной программы «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Это не может не вызывать беспокойство. В силу целого ряда причин финансирование лесного хозяйства объективно занижено, что приводит к существенным проблемам в обеспечении сохранения и наращивания сырьевого потенциала лесов, сохранения их важных экологических и социальных функций. Реализация сценария сокращения финансирования государственной программы может привести к снижению именно экологических и социальных функций лесов (сохранение биоразнообразия, водных ресурсов, обеспечение депонирования углерода, рекреационного потенциала, противоэрозионной функции и др.).

WWF России считает, что в настоящее время налажен продуктивный диалог между Минприроды России, Рослесхозом и общественными организациями, направленный на совершенствование и повышение эффективности реализации программы. Вместе с тем этот потенциал пока не полностью реализован, и целый ряд разделов программы нуждается в дальнейшей доработке и уточнении для повышения ее эффективности в условиях недостаточного финансирования. WWF России представляет анализ и рекомендации по доработке государственной программы «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Они позволят эффективнее расходовать средства на ее реализацию и достигнуть целей, обозначенных в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на период до 2030 года, главной из которых является переход на интенсивную модель лесного хозяйства для повышения экономической отдачи от лесопользования при сохранении важнейших социальных и экологических функций лесов.



политику были включены важные положения по интенсификации лесного хозяйства и отказу от экстенсивной модели, связанной с освоением участков ранее неосвоенных лесов, по развитию участия общественности в управлении лесами, сохранению биоразнообразия, других общественно значимых экосистемных услуг леса.

Согласно тексту документа, государственная политика в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов является основой для разработки и совершенствования лесного и смежного законодательства, нормативно-правовой базы, стратегий, программ и планов развития лесного сектора. Кроме того, нормативные акты в области лесных отношений, а также в смежных областях не должны противоречить положениям настоящего документа.

Лесной политикой была поставлена задача по корректировке утвержденных Правительством Российской Федерации государственных программ «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы (далее — программа) и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в части уточнения приоритетных отраслевых направлений. В программу постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 318 внесены изменения. Рассмотрим, насколько эти изменения соответствуют приоритетам лесной политики.

Интенсификация лесного хозяйства: эффективное устойчивое управление вторичными лесами освоенных регионов или интенсивное лесопользование в малоосвоенных лесах?

Согласно позиции¹ Минприроды России, основы государственной политики направлены на исключение экстенсивной модели лесопользования, ориентированной на постоянное вовлечение в рубку новых лесных массивов, негативно сказывающееся на состоянии лесов страны. В тексте лесной политики прямо сказано, что длительное применение экстенсивной модели лесопользования, ориентированной на постоянное вовлечение в рубку новых лесных массивов, привело к снижению ресурсного и экологического потенциала лесов. В качестве мер, направленных на развитие интенсивного устойчивого лесного хозяйства, лесной политикой предусматриваются повышение качественного состава лесов на основе региональных нормативов рубок ухода, разработка новых лесохозяйственных и природоохранных нормативов с учетом специфики лесных районов и при условии сохранения экологически ценных лесов и др. Вполне очевидно, что переход на интенсивную модель лесного хозяйства невозможен без эффективного лесовосстановления целевыми породами, без рубок ухода в молодняках при условии транспортной доступности лесных участков, на которых проводятся соответствующие мероприятия, и без востребованности целевых сортов на рынке.

Между тем действующая редакция программы не предусматривает существенного продвижения к этим поставленным целям. Предполагаемое увеличение отношения площади искусственного лесовосстановления к площади выбытия лесов в результате сплошных рубок (с 17,7 до 23,2 %) не является существенным, а увеличение площади рубок ухода в молодняках (с 326 тыс. га до 400 тыс. га, что составляет менее 0,5 % площади молодняков) нельзя воспринимать всерьез. Отметим также, что само по себе увеличение площади искусственного восстановления не является удачным показателем — важна эффективность возобновления, а не его способ.

Кроме того, вызывают большие опасения планы по интенсификации использования лесов через освоение ранее недоступных (труднодоступных) лесных территорий (п. 7 приложения 3 программы). Это положение можно толковать как содействие экспансии лесозаготовительной промышленности в неосвоенные леса, т. е. как продолжение экстенсивной модели лесопользования, цель отказа от которой заложена в лесной политике.

В программе не прослеживается связь между вложениями в создание объектов и обеспечение деятельности Единого генетико-селекционного комплекса, лесного семеноводства, выращивания посадочного материала, мероприятий по лесовосстановлению, проведению осветления и прорубок, прореживаний, рубок ухода (как арендаторами, так и за счет федерального и регионального бюджетов). Налицо отсутствие поддержки последовательного продуманного производственного цикла, обеспечивающего эффективное создание лесных культур и содействие естественному возобновлению, грамотный уход за лесом и получение востребованной продукции. В документе акцент сделан на площадные и объемные показатели, а не на получение высокого лесного дохода. Лесовосстановление по-прежнему осуществляется по традиционному пути — увеличением площади посадок при сохранении крайне низкой доли уходов в молодняках. Это несовместимо с декларируемым переходом на интенсивную модель ведения лесного хозяйства. Искусственное восстановление должно осуществляться только в случае невозможности или низкой эффективности (на интенсивно управляемых площадях) естественного при обязательной обеспеченности молодняков, предназначенных для выращивания древесины или в качестве будущих объектов рекреации, необходимым специфическим уходом.

Разработка региональных нормативов рубок ухода и новых лесохозяйственных и природоохранных нормативов с учетом специфики лесных районов, о чем говорится в лесной политике, программой не предусматривается.

Расчетная лесосека: объективный показатель или опасная иллюзия?

Отдельного внимания заслуживает расчетная лесосека — показатель, который является в программе ключевым. Увеличению использования расчетной лесосеки уделяется особое внимание в качестве показателя эффективности и реализации программы и лесопользования в целом.

Анализу недостатков используемых методов исчисления расчетной лесосеки и предложениям по их совершенствованию посвящено несколько статей прошлого тематического номера нашего журнала. Авторы статей пришли к следующему выводу: расчетная лесосека, определяемая по используемым сейчас методикам, не позволяет обеспечить непрерывное и устойчивое лесопользование, в частности потому, что не учитывает экономическую доступность лесных ресурсов и основывается на недостоверных данных.

Лесной политикой признается необходимость перехода к определению расчетной лесосеки с учетом экономической доступности лесов и их деления по целевому назначению, а также уровня развития транспортной инфраструктуры, товарной и породно-возрастной структуры насаждений. Тем самым определенные лесной нормативной базой подходы к определению расчетной лесосеки признаны несостоятельными. Между тем данный показатель является одним из главных в программе, а пересмотр методов его определения не предусматривается. Кроме того, поскольку никаких специальных мер по интенсификации лесного хозяйства во вторичных лесах не предусмотрено, остается предполо-

¹ <http://mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=131438>



Рис. 1. Использование расчетной лесосеки в субъектах Российской Федерации в 2013 году (по данным государственной программы «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, приложение 1а)

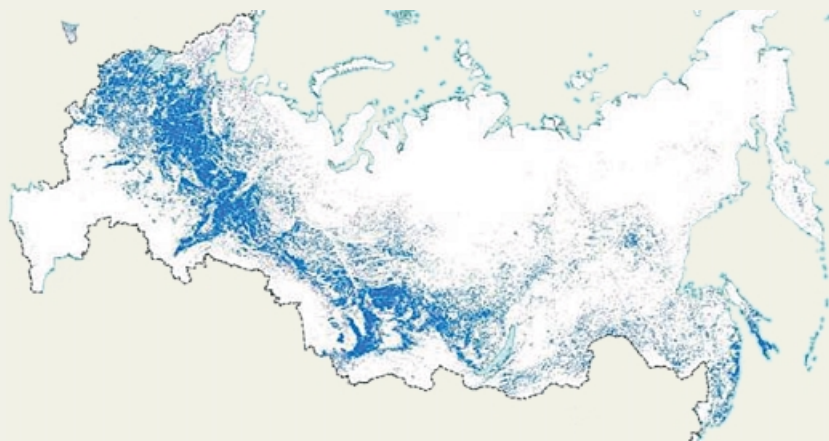


Рис. 2. Слой вторичных малоценных мелколиственных и смешанных лесов на карте лесов Российской Федерации [1]



Рис. 3. Вырубленные участки малонарушенных лесных территорий в России (2000–2013 годы)

жить, что резкое увеличение использования расчетной лесосеки (до 50 %) будет реализовываться за счет освоения малонарушенных лесных территорий и остатков наиболее доступных лесных ресурсов во вторичных лесах, что ничего общего не имеет с интенсивным устойчивым лесным хозяйством.

Невозможно при сохранении старой экстенсивной модели увеличить использование расчетной лесосеки в 1,5–2 раза. Там, где имеются экономически доступные лесные ресурсы, они в значительной степени осваиваются (рис. 1), причем без обеспечения непрерывности и устойчивости лесопользования, что приводит к масштабной деградации эксплуатационных лесов и серьезным социальным проблемам (рис. 2). В регионах пионерного освоения уже ощущается дефицит лесных ресурсов. Экстенсивное освоение подошло к тому пределу, при котором оно становится экономически невыгодным из-за низкого эксплуатационного запаса древесины в лесах, сложных условий эксплуатации (горные, сильно заболоченные территории) либо из-за значительной удаленности мест заготовки от центров переработки. На рис. 3 видно, что направленный с юга на север сплошной фронт пионерного освоения лесов существует только в Центральной Сибири, где он уже вплотную подошел к зоне низкопродуктивных лесов. В европейской части и на Дальнем Востоке такого сплошного фронта освоения уже нет, а последние сохранившиеся участки ранее неосвоенных лесов охвачены рубками со всех сторон. Однако в зоне продуктивных доступных лесов малонарушенных массивов осталось немного, поэтому модель экстенсивного освоения исчерпает себя сама в ближайшее время даже без приложения дополнительных усилий. Заготовка древесины в староосвоенных лесах уже превышает заготовку в регионах пионерного освоения (рис. 4). Если к моменту резкого спада заготовки в регионах пионерного освоения не будут созданы основы для интенсивного ведения хозяйства в староосвоенных регионах, лесной комплекс ждет глубокий кризис, так как компенсировать выбывающие объемы заготовки они не смогут. Сейчас леса в этих регионах сильно деградировали из-за рубок прошлых лет и отсутствия необходимого ухода, поэтому их продуктивность довольно невысокая. Проведение в таких лесах мероприятий, направленных на интенсификацию (уход, развитие транспортной инфраструктуры), могут увеличить их продуктивность, улучшить породный и сортиментный состав, но только через определенное время. Поэтому очень важно начать интенсификацию хозяйства в этих регионах уже сейчас, не дожидаясь масштабного кризиса в регионах экстенсивного освоения.

Объем рубок в 1940–2000 годах никогда не превышал 54,1 % расчетной лесосеки, но привел к деградации наиболее ценной лесосырьевой базы в доступных лесах России (рис. 5). Специалисты отмечают [2], что в условиях России расчетная лесосека и объ-

ем рубок не оказывают существенного влияния друг на друга, расчетная лесосека не является адекватным механизмом регулирования состояния лесопользования в стране (рис. 6).

Учитывая вышеизложенное, от уровня использования расчетной лесосеки в программе необходимо отказаться — данный показатель не может являться индикатором ни для



Разделение регионов по преобладающей модели освоения лесных ресурсов (рис. 4) проводилось на основании экспертной оценки. Под термином «вторичное пионерное освоение» понималась ситуация с перемещением мест заготовки на пройденные в прошлом рубками (прежде всего подневольно-выборочными и условно-сплошными до 1960-х годов) территории, где уже не осталось крупных участков ранее не пройденных рубками лесов, с целью освоения оставшихся небольших фрагментов первичных лесов и заготовки в уже успешных восстановиться после вырубок древостоях. При этом на большей части ранее пройденных рубками территорий в этих регионах не проводились в достаточном объеме мероприятия по лесовосстановлению и уходу, т. е. восстановившиеся насаждения представляют собой в основном природные леса, хотя и вторичные.

Рис. 4. Объемы заготовки древесины по преобладающей модели освоения лесных ресурсов в субъектах Российской Федерации на 2013 год, млн м³ в год

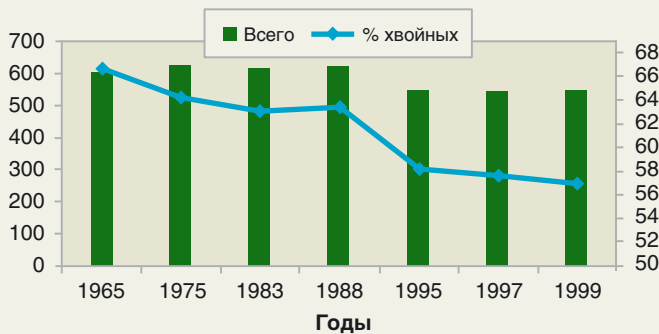


Рис. 5. Динамика расчетной лесосеки (млн м³) и доли хвойных пород (%) в 1965–1999 годах [5, 6]

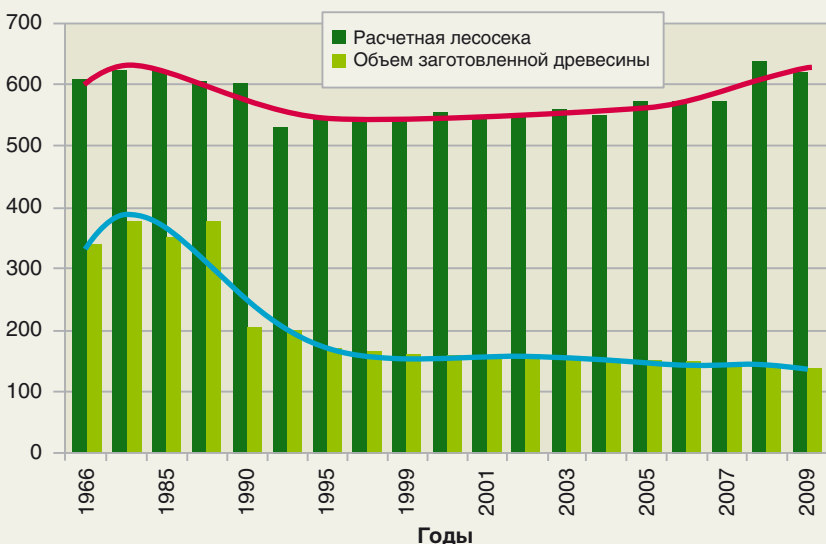


Рис. 6. Освоение расчетной лесосеки и объем заготовленной древесины с 1966 по 2009 год, млн м³ [2]

одной из целей программы. Увеличение объемов заготовки может соответствовать лишь одной из важных задач, которая, собственно, в программе не обозначена, — повышению экономической эффективности лесного комплекса. Но при этом речь идет именно об экономической эффективности, а не об объемах заготовки древесины — данный показатель

должен измеряться в денежных единицах, а не в кубических метрах. Косвенно он отражен в платежах от лесопользования в бюджет, но это не то же самое, что общая экономическая эффективность или ВВП сектора в расчете на единицу эксплуатируемой территории.

Вместо показателя, характеризующего использование расчетной лесосеки, в программе необходим индикатор, отражающий увеличение среднего объема заготовленной древесины с единицы площади арендованных для этого лесов, с задачей выйти на показатели соседних стран (см. таблицу), что собственно и является задачей интенсификации лесного хозяйства.

Показатели программы:
 характеристики успешности перехода на интенсивную модель лесного хозяйства или фиксирование пресловутой средней температуры по больнице?

Сами по себе такие показатели, как отношение площади возобновления к площади рубок, отношение площади рубок в молодняках к их общей площади и протяженность новых лесных дорог, имели бы смысл и их увеличение характеризовало бы развитие интенсивного лесного хозяйства в том случае, если бы они относились не ко всем лесам нашей страны, а только к вторичным в освоенной части лесной зоны. Применение их в данной редакции программы скорее будет способствовать сохранению действующей экстенсивной модели использования лесных ресурсов. При этом площадь искусственного лесовосстановления не-

показательна для контроля эффективности реализации программы, поскольку само по себе искусственное лесовосстановление, даже целевыми породами и даже в интенсивно управляемых лесах без налаженного производственного цикла лесовыращивания по интенсивной модели, не имеет преимуществ перед естественным. Использование площади ме-



Эффективность лесного сектора в некоторых лесных странах [4]

| | Россия | Швеция | Финляндия | США | Канада |
|--|--------|--------|-----------|--------|--------|
| Лесная площадь*, млн га | 809 | 28 | 22 | 304 | 310 |
| Эксплуатационные леса*, млн га | 494 | 25 | 20 | 231 | 273 |
| Запас на корню*, млн м³ | 81 523 | 3 358 | 2 189 | 47 088 | 32 983 |
| Средний запас*, м³/га | 101 | 119 | 99 | 155 | 106 |
| Заготовка**, млн м³ в год: | | | | | |
| круглые лесоматериалы, млн м³ | 173 | 70 | 51 | 341 | 132 |
| деловая древесина, млн м³ | 133 | 64 | 46 | 300 | 130 |
| пиловочник + фанерный кряж, млн м³ | 76 | 35 | 20 | 155 | 106 |
| балансы, млн м³ | 41 | 29 | 26 | 137 | 21 |
| Заготовка, м³/га в год: | | | | | |
| круглые лесоматериалы | 0,4 | 2,8 | 2,5 | 1,5 | 0,5 |
| деловая древесина | 0,3 | 2,5 | 2,3 | 1,3 | 0,5 |
| пиловочник + фанерный кряж | 0,2 | 1,4 | 1,0 | 0,7 | 0,4 |
| балансы | 0,1 | 1,2 | 1,3 | 0,6 | 0,1 |
| Доля сортиментов в общем объеме заготовки, %: | | | | | |
| деловая древесина | 77 | 91 | 90 | 88 | 98 |
| пиловочник + фанерный кряж | 44 | 50 | 39 | 45 | 80 |
| балансы | 24 | 41 | 51 | 40 | 16 |
| Годовой ВВП лесного сектора***, млрд \$ | 6,8 | 12,8 | 10,3 | 108,4 | 32,0 |
| В расчете на 1 га, \$ | 14 | 508 | 512 | 469 | 117 |
| Вклад лесного сектора в общий ВВП***, % | 0,8 | 3,8 | 5,7 | 0,8 | 2,7 |

* Global Forest Resources Assessment, данные на 2010 год.

** FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/>, данные на 2010 год.

*** FAO Contribution of the forestry sector to national economies, 1990–2006, данные на 2006 год.

роприятий по лесовосстановлению, а не их эффективности давно уже привело к тому, что на практике создание лесных культур является ритуальным действием ради отчетности, не имеющим реального эффекта. Даже по склонной приукрашивать действительность официальной статистике гибнет более половины созданных лесных культур¹. Стремиться нужно к оптимальному сочетанию этих двух способов лесовосстановления в зависимости от цели хозяйства. Площади же рубок ухода в молодняках для перехода на интенсивную модель ведения лесного хозяйства должны быть существенно увеличены. При этом как индикатор успешности лесовосстановления желательно использовать не площадь созданных культур, а переведенные в покрытые насаждениями целевой породы площади (вне зависимости от способа).

Экологические приоритеты и задачи по обеспечению участия общественности в управлении лесами: стремления и реалии

В лесной политике декларируется, что при решении задачи сохранения экологического потенциала лесов предусматривается:

а) сохранение генетического, видового, экосистемного и ландшафтного разнообразия лесов, а также предотвращение фрагментации лесов (в первую очередь лесов, имеющих высокую экологическую ценность);

б) формирование национального лесного наследия Российской Федерации, т. е. фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению;

в) разработка и осуществление мер по использованию лесов для сдерживания изменений климата, а также по адаптации лесного сектора экономики к этим изменениям;

г) разработка и применение технологий, обеспечивающих сохранение экологических функций лесов и их биоразнообразия, включая методы использования лесов, имитирующие их естественную динамику и обеспечивающие формирование разновозрастных многопородных насаждений.

При решении задачи формирования условий для участия граждан в принятии решений в области лесных отношений предусматривается:

а) организация партнерского участия при разработке, обсуждении и принятии нормативных правовых актов;

б) формирование условий для участия научных и образовательных организаций, предпринимателей, общественных объединений и граждан в разработке, обсуждении и принятии решений;

в) обеспечение учета интересов сторон при планировании и осуществлении передачи лесных участков в аренду, реализации приоритетных инвестиционных проектов;

г) обеспечение открытости информации о лесах, их использовании, охране, защите и воспроизводстве;

д) разработка и законодательное закрепление механизмов обеспечения возможности традиционного природопользования;

Никакой деятельности в этой сфере программой не предусматривается.

¹ <http://www.forestforum.ru/info/reforestation.pdf>



Другие положения лесной политики, требующие совершенствования законодательства, управления информацией и практики лесопользования, но недостаточно отраженные в программе

Среди таких положений в программе можно выделить следующие:

- повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов на землях различного целевого назначения;
- увеличение объема древесины, заготавливаемой выборочными рубками в лесных насаждениях, где это обосновано лесоводственной необходимостью, с учетом совершенствования технологий и правил их проведения, а также усиления контроля за их соблюдением;
- создание условий для развития систем добровольного подтверждения легальности происхождения древесины и устойчивого управления лесами;
- содействие многоцелевому использованию лесов, включая заготовку недревесных лесных ресурсов, а также развитие экотуризма и народных промыслов, связанных с лесом;
- совершенствование принципов деления лесов по целевому назначению, их правового режима и особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства;
- предотвращение фрагментации лесов (в первую очередь лесов, имеющих высокую экологическую ценность);
- разработку и осуществление мер по использованию лесов для сдерживания изменений климата, а также по адаптации лесного сектора экономики к этим изменениям.

Лесные дороги: где и как наиболее эффективно тратить ограниченные средства на создание транспортной инфраструктуры?

Лесные дороги наиболее эффективно строить там, где каждый вложенный рубль будет работать на развитие лесного хозяйства (интенсивная модель ведения и охрана лесов от пожаров) и сельского, а также на рекреацию и повышение качества жизни населения. Вложение средств в дороги там, где никогда не возникнут лесные поселки, где будет действовать вахтовый метод, вновь реплицируя модель кочующих леспромпхозов, где вложения могут быть оправданы только при поддержке государства (национализация издержек при строительстве инфраструктуры с поддержкой из бюджета и приватизация прибыли от «одноразового» лесопользования), представляется тупиковым вариантом с социально-экономической точки зрения и разрушительным с экологической — этот путь ведет к уничтожению малонарушенных лесных территорий. В рамках реализации программы к 2020 году планируется создание всего 6,2 тыс. км лесных дорог, в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства. Наиболее крупные лесные компании («Илим», «Монди», «Инвестлеспром») в общей сложности строят около 1 тыс. км лесных дорог в год. Чтобы довести плотность лесных дорог на 1 тыс. га лесов до 10 или 12,3 км (соответственно США и Финляндия), запланированного финансирования с учетом существующей дорожной сети в Северо-Западном и Центральном федеральных округах хватит менее чем на 1 млн га лесов, т. е. приблизительно только на 0,5 % площади арендованных лесов. Инвестиции в дальнейшее использование лесов по экстенсивной модели

не смогут заметно содействовать экономическому развитию Сибири и Дальнего Востока, за исключением, возможно, двух-трех крупных кластеров, и малоэффективны. При реально возможных темпах развития инфраструктуры лесопользования рассчитывать на географическое расширение освоения лесных ресурсов и сколь либо заметное повышение экономической эффективности экстенсивного лесопользования бессмысленно. Поэтому вкладывать средства в дорожное строительство необходимо не для использования удаленных массивов пока малонарушенных лесов, а в южных, центральных и северо-западных регионах России, там, где природные условия благоприятствуют внедрению интенсивной модели, что позволит создать основу долговременного и устойчивого развития этих территорий, которые в настоящее время зачастую находятся не в лучшем социально-экономическом положении.

Незаконные рубки: возможна ли более эффективная борьба с ними?

В действующей редакции программы запланировано снижение объемов незаконных рубок на 2 % в год. Не совсем понятно, какой показатель берется за основу: реальный объем незаконных рубок, который оценить достоверно очень сложно, или объем выявленных незаконных рубок? Если выявленных, то каким образом: силами региональных органов государственной власти и управления или в ходе собственных проверок Рослесхоза? В том или ином случае такие «достижения» по сокращению незаконного лесопользования вряд ли будут осязаемы. Нужны ли затраты в рамках программы при таких низких показателях эффективности реализации? Есть примеры активного взаимодействия неправительственных организаций и органов государственной власти и управления, в том числе в ходе совместных рейдов и самостоятельной работы по выявлению незаконного лесопользования (рис. 7). Вполне вероятно, что при слаженной совместной работе заинтересованных сторон можно достигнуть более высоких значений данного индикатора.

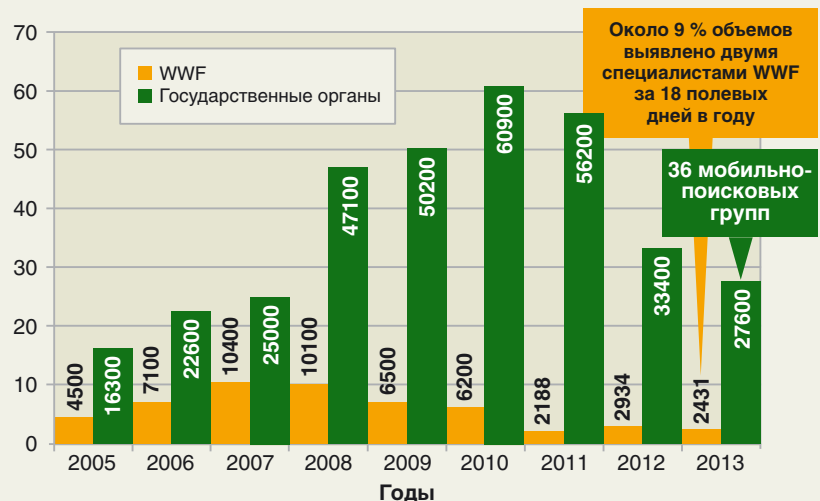


Рис. 7. Сравнение выявленного объема незаконно заготовленной древесины в Приморском крае сотрудниками государственных органов (межведомственные группы) и сотрудниками WWF России, тыс. м³

Достоверность показателей

Вызывает сомнение достоверность некоторых показателей программы. В частности, мы не смогли объяснить существенное расхождение отдельных показателей программы



и Плана деятельности Минприроды России на 2013–2018 годы¹ (рис. 8).

План деятельности предусматривает значительно более высокие значения показателей ГИЛ, чем значения в программе. Чему верить?

Обоснованные сомнения вызывают значения показателей, связанных с лесными пожарами и с оценкой объемов незаконных рубок. При доработке программы стоит уделить внимание их уточнению — это важно для получения достоверных данных, на которых будет основываться оценка эффективности реализации программы в последующие годы:

- доля лесных пожаров, возникших по вине граждан (в 2014 году — 58,5 %);
- доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров (4,3 %);
- отношение площади земель лесного фонда, пройденных лесными пожарами..., к средней площади земель лесного фонда, которые были пройдены лесными пожарами в течение последних 5 лет (85 %);
- доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток... (77,7 %);
- объемы незаконных рубок.

Дополнительные показатели, которые необходимы для оценки эффективности реализации программы

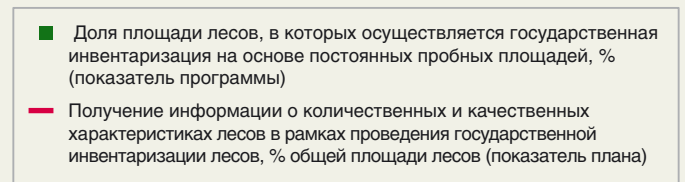
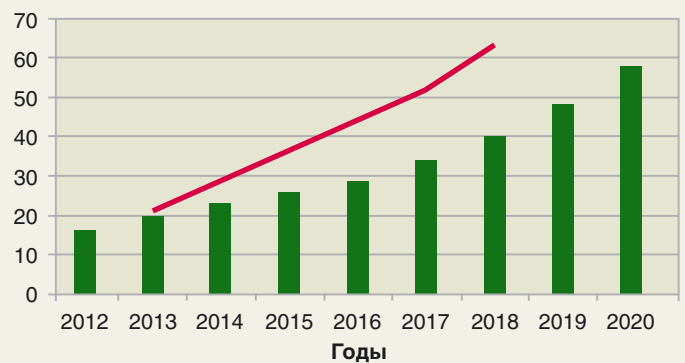
Для оценки эффективности реализации программы WWF предлагает использовать следующие показатели, в том числе апробированные в ходе проведения рейтинга по оценке качества государственного управления лесами²:

- объем заготовки древесины с единицы площади в арендованных в целях заготовки древесины лесах и лесной доход от лесопользования во всех арендованных лесах;
- соотношение лесного дохода и затрат на ведение лесного хозяйства в расчете на единицу площади лесов;
- доля использованной и переработанной древесины в объеме заготовки;
- доля лесного сектора в экономике (ВВП).

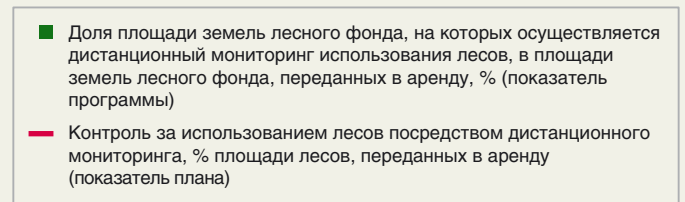
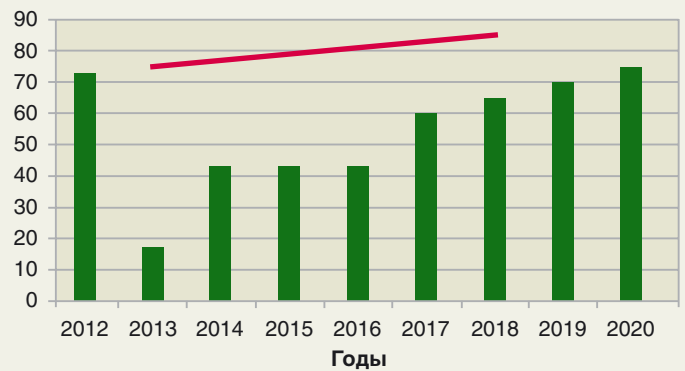
Рекомендации WWF по совершенствованию государственной программы «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы

Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на период до 2030 года заложен вектор на внедрение модели интенсивного лесного хозяйства в староосвоенных лесах и прекращение экспансии лесной промышленности в малонарушенные лесные территории, что соответствует и социально-экономическим, и экологическим интересам и требует приведения в соответствие этим целям законодательной базы и государственных программ развития. На практике государственная программа «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 года пока остается ориентированной на сохранение изжившей себя и неэффективной экстенсивной модели лесопользования, приведшей к кризису в лесном секторе, не предусматривает развития в ближайшие годы дифференцированных подходов лесопользования в соответствии с целевыми функциями лесов.

WWF считает необходимым дальнейшее продолжение диалога по совершенствованию государственной программы



а



б

Рис. 8. Сравнение показателей государственной инвентаризации лесов (а) и дистанционного мониторинга (б) государственной программы с аналогичными показателями Плана деятельности Минприроды России

и предлагает внести в нее ряд следующих существенных изменений для повышения эффективности достижения ее целей и обеспечения соответствия с Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года в части обеспечения перехода к интенсивному устойчивому лесному хозяйству:

- исключить неверное представление об интенсификации, которое сейчас заложено в программе (интенсификация использования лесов через освоение ранее недоступных (труднодоступных) лесных территорий), переориентировав ее на повышение продуктивности староосвоенных лесов;
- обеспечить отдельный сбор и представление основных данных по лесным участкам, переданным в аренду, и по лесам, не переданным в аренду, а также по лесам разного целевого назначения и соответственно разделить основные показатели программы в первую очередь по числу инспекторов государственной лесной охраны на единицу площади лесов, по лесовосстановлению, проведению са-

¹ <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/106/plan.pdf>

² http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/forestrating/



нитарно-оздоровительных мероприятий, рубок ухода в молодняках, объему заготовки древесины, борьбе с лесными пожарами;

- ввести четкое определение интенсивного лесного хозяйства и направить основные мероприятия программы на реализацию модели интенсивного хозяйства во вторичных лесах староосвоенных территорий;
- предусмотреть в программе показатели, позволяющие оценить эффективность перехода лесного хозяйства на интенсивную модель, в частности успешность восстановления экономически ценных лесов и обеспечения интенсивного лесовосстановления, качество создаваемых лесных культур;
- доработать приложение № 4 программы (Сведения о нормативно-правовых актах, направленных на достижение цели и (или) ожидаемых результатов реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы), предусмотрев разработку нормативно-правовых актов, обеспечивающих: 1) большую открытость для населения сведений о лесах и деятельности органов государственной власти по управлению ими, расширению возможностей для населения участвовать в принятии решений в сфере лесопользования; 2) гармонизацию требований российского лесного законодательства с обязательствами, принятыми на себя Российской Федерацией в рамках подписанных ею международных конвенций и соглашений в части, связанной с лесопользованием, а также содействию внедрения в России лучших международных стандартов лесопользования, в первую очередь признанных схем добровольной лесной сертификации; 3) корректировку Правил заготовки древесины, Порядка исчисления расчетной лесосеки, Правил лесовосстановления, Правил ухода за лесами, состава проекта освоения лесов в целях обеспечения их соответствия интенсивной модели ведения лесного хозяйства, разработку соответствующих региональных нормативов с учетом специфики лесных районов;
- предусмотреть разработку нормативно-правовых актов для выделения и обеспечения сохранения лесов, не подлежащих хозяйственному освоению (национального лесного наследия);
- предусмотреть разработку природоохранных нормативов, обеспечивающих возможность сохранения биоразнообразия в ходе рубок в эксплуатационных лесах при внедрении интенсивных лесохозяйственных технологий;
- включить в программу анализ и обоснование необходимой потребности по ряду основных показателей, включая штатную обеспеченность органов управления лесами, финансирование научной деятельности, площадь ухода за молодняками (обеспечивающую возможность перехода лесного хозяйства на интенсивную модель ведения), чтобы появилась возможность оценить, насколько те или иные планируемые результаты позволяют обеспечить реальные потребности лесного хозяйства;
- предусмотреть дифференциацию способов лесовосстановления (естественное, искусственное) в зависимости от целевого назначения лесов и оценку эффективности ухода за молодняками в целях обеспечения соответствия ведения хозяйства целевым функциям лесов, не переданных в аренду;
- изучить возможность включения в программу дополнительных показателей, таких как объем заготовки древесины с единицы площади в арендованных лесах, соотношение лесного дохода (платы за использование лесов) и затрат на ведение лесного хозяйства, доля древесины, использованной и переработанной в стране, доля лесного сектора в экономике (ВВП) страны;
- дополнительно обосновать возможность достижения планируемых результатов по одному из основных экономически значимых показателей программы — отношению фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия — без дальнейшего истощения запасов экономически доступных лесов;
- дополнительно оценить точность определения и достоверность ряда показателей (доля лесных пожаров, возникших по вине граждан; отношение площади санитарно-оздоровительных мероприятий к общей площади поврежденных и погибших насаждений; доля лесных культур в общем объеме лесовосстановления; доля площади ценных лесных насаждений в составе покрытых лесной растительностью земель лесного фонда; доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров; объем незаконных рубок);
- исключить использование отношения фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому изъятию древесины в качестве показателя успешности выполнения данной программы, поскольку применяемые в настоящий момент способы исчисления расчетной лесосеки и установления допустимых объемов изъятия древесины для лесного участка, переданного в аренду, на практике не обеспечивают соблюдения принципа непрерывности и неистощительности лесопользования;
- объединить мероприятия по дистанционному мониторингу лесов, что будет содействовать повышению эффективности сотрудничества, обмена данными и полученными результатами между разными подведомственных структурами и позволит повысить эффективность расходования средств;
- предусмотреть меры по обеспечению капитализации инвестиций арендаторов лесного фонда в лесную инфраструктуру и мероприятия по ведению лесного хозяйства (рубки ухода в молодняках) исходя из концепции интенсивной модели, предусмотреть другие механизмы по повышению инвестиционной привлекательности строительства дорог во вторичных лесах староосвоенных территорий и проведения там эффективных уходов в молодняках;
- обеспечить взаимосвязь между вложениями в создание объектов и обеспечение деятельности Единого генетико-селекционного комплекса, лесного семеноводства, выращивание посадочного материала, осуществление мероприятий по лесовосстановлению, проведение осветления и прочисток, прореживаний, рубок ухода (как арендаторами, так и за счет федерального и регионального бюджетов) для обеспечения поддержки последовательного продуманного производственного цикла на одних и тех же площадях, обеспечивающего эффективное создание лесных культур и содействие естественному возобновлению, грамотный уход за лесом и получение востребованной продукции.



ЛИТЕРАТУРА

1. *Барталев С. А., Еришов Д. В., Исаев А. С. и др.* Карта лесов Российской Федерации, окрашенная по преобладающим группам пород деревьев и сомкнутости древесного полога. М., 2004. 1 с.
2. *Каракчиева И. В.* Проблемы ведения лесного хозяйства в России — расчетная лесосека // *Современные наукоемкие технологии.* 2010. № 9. С. 144–147.
3. Материалы неправительственных организаций для разработки национальной лесной политики Российской Федерации: Сборник статей / Под общей редакцией Е. А. Шварца, Е. Г. Куликовой, Н. М. Шматкова и Е. Б. Копыловой; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2012. 248 с.
4. *Романюк Б. Д.* Требования к нормативам для экономически обоснованной модели лесопользования / *Интенсивное устойчивое лесное хозяйство: барьеры и перспективы развития* / Сб. статей под общ. ред. Н. Шматкова; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2013. 214 с.
5. *Писаренко А. И., Страхов В. В.* О лесной политике России М., 2001.
6. *Nilsson S., Shvidenko A.* Is Sustainable Development of the Russian Forest Sector Possible? // *IUFRO Occasional Paper.* 1998. №. 11.