



УДК 630*624

Ю.М. Ромашов

ОАО «Росгипролес»

Ромашов Юрий Михайлович родился в 1961 г., окончил в 1983 г. Новосибирский государственный университет, руководитель Научно-производственного центра ОАО «Росгипролес». Имеет 3 печатные работы в области экономики и управления лесным хозяйством.
E-mail: yromashov@rambler.ru



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ЛЕСНЫХ ПЛАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На основе критического анализа первого опыта разработки лесных планов в субъектах РФ рассмотрены методологические вопросы перспективного планирования развития лесного комплекса на региональном уровне в условиях децентрализации управления в лесном хозяйстве и использования лесных участков арендаторами.

Ключевые слова: лесной план, лесное хозяйство, устойчивое управление лесами, Лесной кодекс, лесоуправление.

В принятом в 2006 г. Лесном кодексе Российской Федерации заложены основы современной системы управления лесным хозяйством [3]. В ходе реформ стало очевидно, что контуры новой системы лесных отношений недостаточно проработаны, ее составные части слабо увязаны друг с другом и особенностями воспроизводственного цикла в лесном хозяйстве. Эти недостатки наглядно проявились при разработке первых лесных планов субъектов РФ в 2008 г.

В новой системе лесных отношений лесные планы являются составной частью комплекса программных документов, определяющих перспективное развитие отрасли. К ним относятся: «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.» [11] (далее – стратегия) – на федеральном уровне, лесные планы и лесохозяйственные регламенты – в субъектах РФ, проекты освоения лесов – на арендованных лесных участках. Соответственно в той мере, в какой достигнута согласованность целей, задач и способов их решения на

разных уровнях лесного планирования, будет обеспечиваться эффективность всей системы управления лесным хозяйством. Рассмотрим более детально особенности современной трехуровневой системы стратегического лесного планирования.

1. Лесное планирование в новой структуре управления лесным хозяйством. Лесное планирование определяется в Лесном кодексе как «основа освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков» (ЛК РФ. Ст. 85, ч. 2). Территорией лесного планирования является субъект Российской Федерации, а его органы исполнительной власти наделены полномочиями по лесоуправлению на землях лесного фонда.

В число переданных на уровень регионов полномочий входит разработка и утверждение лесных планов субъектов, лесохозяйственных регламентов лесничеств, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов арендаторами. Однако опыт разработки первых лесных планов показывает недостаточную методологи-

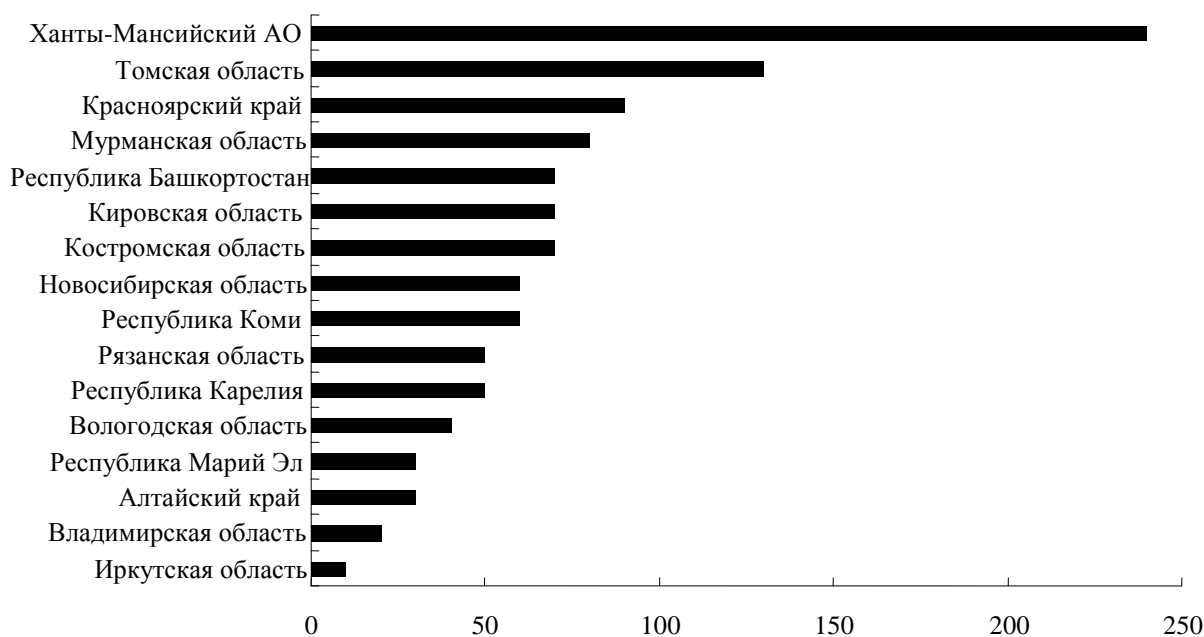


Рис. 1. Темпы роста объемов заготовки древесины, %, предусмотренные лесными планами субъектов РФ на период 2009–2018 гг.

ческую проработанность вопросов их применения в условиях многоуровневого управления.

Если нет диалога, согласование приоритетов и целевых показателей долгосрочного развития на разных уровнях управления становится формальной процедурой и не соответствует реальным интересам участников лесных отношений. Примером чисто формального единства целевых установок федеральных органов власти и лесной стратегии регионов является ситуация, складывающаяся с приоритетными инвестиционными проектами в области освоения лесов. Так, стратегическая линия развития лесного комплекса страны связана, главным образом, с поддержкой таких проектов [8]. При этом для ее реализации использованы и «кнут» в виде поэтапного повышения экспортных пошлин на необработанную древесину, и «пряник» в форме внеконкурсного предоставления значительных лесных массивов под крупные проекты по льготной 50 %-й ставке арендной платы.

Активная поддержка органами власти субъектов РФ заявок частных

компаний на льготные условия использования лесных ресурсов* объясняется стремлением в условиях дефицита регионального лесного бюджета переложить хлопотную заботу о лесах на арендаторов. Такая стратегия не учитывает будущих рисков, связанных с возможным неисполнением приоритетными инвесторами обязательств по созданию и модернизации объектов лесной инфраструктуры, осуществлению необходимых по лесоводственным требованиям объемов мероприятий по уходу за лесами и лесовосстановлению.

Следует также отметить преобладание в стратегиях регионов сырьевого подхода к лесным ресурсам. Оно нашло выражение в амбициозных установках на резкое увеличение объемов заготовки древесины за десятилетний период в большинстве регионов (рис. 1). При этом в ряде регионов уже на 2009 г. закладывался существенный рост заготовки (например,

* В 2008–2009 гг. в перечень приоритетных было включено 77 проектов с заявленным объемом заготовки и использования древесины более 70 млн м³, что составляет примерно 52 % общего объема заготовки древесины в 2009 г.

в Иркутской области 45,2 % по отношению к 2007 г.). Однако такие «плановые показатели» не согласуются ни с тенденцией снижения лесозаготовок в последние годы, ни с планируемыми на перспективу инвестициями в развитие лесной инфраструктуры.

Региональные лесные планы формировались «от желаемого», без учета реальных интересов частных компаний, взявших в аренду к концу 2009 г. около 119 млн га на срок от 10 до 49 лет при общей площади лесов РФ, возможных для эксплуатации, 345,5 млн га. В условиях, когда аренда лесных ресурсов становится преобладающей, лесное планирование не может осуществляться в отрыве от разработки бизнес-планов по освоению лесов арендаторами лесных участков и должно обеспечивать, как минимум, их координацию.

В свою очередь, представители лесного бизнеса не использовали возможности участия в разработке региональных лесных планов для достижения баланса интересов по вертикали лесных отношений. В результате в лесных планах отсутствует анализ соответствия сырьевых баз проектам увеличения мощностей лесопереработки, производственных цепочек внутри региона, прогноз конкурентного распределения рынков сбыта. Поэтому содержание лесопромышленного раздела лесных планов отличается необоснованным оптимизмом в части расширения сырьевой базы, которая не учитывает высокую степень истощенности эксплуатационных лесов [1]. Не нашел решения в лесных планах субъектов РФ достаточно острый и не урегулированный с правовой и экономической точек зрения вопрос о возложении на арендаторов всех расходов по охране, защите и воспроизводству лесов, находящихся в государственной собственности.

Практически никакого интереса к лесному планированию не проявили жители лесных поселков, организации, представляющие интересы коренных народов, союзы охотников, не говоря уже о сборщиках грибов и ягод, туристах и других связанных с лесом социальных группах населения регионов. Здесь можно отметить низкую информированность «неофициальных» участников лесных отношений. Пожалуй, лишь независимые экологические организации максимально использовали возможности, предоставляемые открытой процедурой формирования лесного плана. Так, природоохранная организация «СПОК» добилась от Министерства лесного комплекса Республики Карелия сохранения в лесном плане всех существующих и большинства проектируемых особо охраняемых природных территорий.

Учитывая отмеченные противоречия, скрытые в региональных лесных планах, можно предположить, что дальнейшее развитие лесных отношений в направлении децентрализации будет предусматривать, в первую очередь, согласование интересов всех его участников. Соответственно совершенствование методологии лесного планирования должно в значительной мере быть направлено на улучшение не состава показателей лесного плана в направлении усиления контроля Рослесхоза за исполнением органами власти субъектов РФ переданных им полномочий [10], а процедур оформления интересов участников лесных отношений и принятия согласованных решений.

2. Современные методы лесного планирования и лесоустройство. В лесном плане субъекта РФ, в первую очередь, необходимо четко выделять его прогнозную и проектную части, а также использовать соответствующие методы их разработки, ресурсного обеспечения, оценки и дальнейшего использования в практике лесохозяйственной деятельности.

К сожалению, в отношении разнообразных показателей, представленных в лесных планах субъектов РФ на период 2009–2018 гг., невозможно определить их качественную характеристику. Большинство таких показателей представляют собой ничем не обоснованные, произвольно заданные целевые установки. При этом прослеживается влияние центра на регионы. Так, обобщающая таблица лесных планов состоит из того же набора целевых прогнозных показателей, который уже использовался Рослесхозом в старой системе управления лесным хозяйством [7], а их значения на ближайшие три года, как правило, совпадают с показателями, уже утвержденными ранее Рослесхозом.

Поскольку между этими целевыми показателями, с одной стороны, и набором заложенных в лесном плане мероприятий, а также необходимым для их осуществления объемом финансирования – с другой, отсутствует структурная и подкрепленная расчетами связь, то затруднительно говорить об их отношении к проектным параметрам лесного плана. В то же время нет оснований и для отнесения этих показателей к прогнозам, поскольку не указываются определяющие их факторы и вероятностные сценарии развития будущего освоения лесов.

Неудовлетворительная обоснованность плановых цифр обуславливается низкой достоверностью исходных данных, основным источником которых для разработчиков лесных планов выступали материалы лесоустройства и государственного учета лесного фонда.

Наиболее значимым для качества этих материалов является вопрос о распределении лесов на защитные и эксплуатационные. Он же оказался и наиболее проблемным в ходе разработки лесных планов. Дело в том, что

Лесной кодекс предусматривает расширение состава защитных лесов, и, соответственно, вводятся две новые категории их защитности: расположенные на особо охраняемых природных территориях и в водоохранных зонах. По сравнению с бывшими лесами первой группы защитные леса увеличиваются за счет региональных ООПТ и части водоохранных, приходящихся на небольшие реки, озера, ручьи. Поскольку эти новые защитные леса не были запроектированы лесоустроителями, то в ряде лесных планов субъектов РФ используется старое деление на защитные и эксплуатационные леса, приводящее к завышению расчетной лесосеки. Как правило, это наблюдается в тех случаях, когда разработчиками лесных планов являлись бывшие лесоустроители – филиалы ФГУП «Рослесинфорг». В данном случае привязка лесных планов к материалам лесоустройства очевидно вступает в противоречие с целями лесного планирования.

Однако вопрос о взаимоотношении лесного плана и лесоустроительных материалов стоит гораздо шире. Сложившееся в централизованной системе хозяйства лесоустройство, по сути, было своеобразной формой лесного планирования [9] и сохранилось в таком качестве до его упразднения в 2007 г. со всеми присущими ему плюсами (детальный учет и сплошной, хотя и дифференцированный по разрядам, охват лесного фонда) и минусами (затратная таксация не вовлеченных в эксплуатацию лесов, назначение мероприятий, не обеспеченных ресурсами, недостаточная актуализация данных для принятия оперативных хозяйственных решений).

В новой децентрализованной системе управления лесным комплексом меняется структура отношений

между субъектами лесного хозяйства и функциональное значение лесоустроительной документации. Нормативные положения лесоустройства концентрируются теперь в лесохозяйственном регламенте лесничеств. Соответственно меняется информационная значимость других составляющих лесоустроительных материалов (таксационные описания лесных насаждений, запроектированные хозяйственные мероприятия).

Решения по проблемам лесоустройства, принятые на проведенной Рослесхозом в феврале 2009 г. конференции [4], представляются в большей степени попыткой вернуть старую систему лесоустройства, чем стремлением наладить формирование достоверных, пространственно привязанных и интегрируемых по уровням управления данных, доступных всем заинтересованным участникам лесных отношений. На наш взгляд, вместо ведомственной лесоустроительной инструкции, в первую очередь, необходим государственный стандарт на информацию о лесах.

Что касается механизмов финансирования лесоустройства, то здесь следует учесть международный опыт, когда государство компенсирует половину лесоустроительных затрат в частных лесах. Кроме того, в информации о границах лесных участков и лесного фонда заинтересованы различные потребители в субъектах РФ: муниципальные образования, владельцы граничащих с лесом земельных участков, распорядители линейных объектов, проходящих по территории лесного фонда. Они могут покрыть часть лесоустроительных затрат, в особенности ее наиболее дорогостоящую картографическую составляющую.

В формировании регионального лесного плана необходимо вовлечь представителей всех групп участников лесных отношений в регионе. Существ-

ственным недостатком при разработке лесных планов субъектов РФ на 2009–2018 гг. было отсутствие в регионах таких представительных комиссий, которые выступали бы постановщиком задач лесного планирования и обеспечивали всестороннюю экспертизу проектов. Организованная Рослесхозом экспертиза свелась к чисто формальной процедуре. Были упущены такие стратегические задачи, как разработка ключевых для лесной сферы балансов: древесного сырья, производства и сбыта лесобумажных товаров, лесных доходов и расходов регионов или перспективы выживания лесных поселков.

3. Лесное планирование и принципы устойчивого управления лесами. На федеральном уровне объектом стратегического управления является лесной комплекс Российской Федерации, включающий в свой состав лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли по заготовке и переработке древесины. В стратегии предусматривается увязывать интересы лесного хозяйства и лесной промышленности [11]. Однако, делая упор на удовлетворение потребностей внутреннего рынка в лесобумажной продукции и развитие производств по глубокой переработке древесины, стратегия рассматривает лесное хозяйство лишь как «сырьевой блок», при этом ориентиром выступают показатели общего потенциала лесных ресурсов.

В субъектах РФ лесное планирование направлено в большей степени на развитие непосредственно лесного хозяйства. Соответственно в лесном плане определяются цели и задачи, мероприятия по освоению лесов, зоны такого освоения, а также мероприятия по обеспечению охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения [6].

В экономической теории принято деление хозяйственных процессов на ведомые спросом и определяемые предложением. Динамика сырьевых рынков, в том числе лесного, традиционно формировалась вслед за спросом на лесопромышленную продукцию. В последнее время в силу ряда факторов глобального характера отношение к природным сырьевым ресурсам претерпело существенные изменения. Как реакция на эти вызовы в лесном секторе сформировалась концепция устойчивого управления лесами (УУЛ), для которой усилиями международного сообщества были разработаны соответствующие критерии и индикаторы*.

С учетом этих положений выстраивается новая система приоритетов, где на первый план выдвигается достижение и стабильное поддержание целевой динамики лесов, обеспечивающей неистощительное многоцелевое лесопользование, сохранение и повышение биологического разнообразия.

К сожалению, чисто рыночные механизмы не восприимчивы к оценке общественных благ, поэтому требуется совместными усилиями общественных организаций и органов государственного управления формировать новые факторы как на стороне спроса, так и предложения лесных ресурсов, чтобы преодолеть сложившееся отношение к лесам как источнику древесного сырья.

Международный опыт отводит лесному планированию приоритетную роль в практическом осуществлении принципов устойчивого управления лесами. Например, в качестве одной из главных приоритетных целей развития

лесного хозяйства, формулируемых в стратегических документах Евросоюза, выступает усиление вклада лесного сектора в развитие аграрных территорий, сохранение и создание там рабочих мест [12].

В России критерии и индикаторы УУЛ введены в практику управления лесным хозяйством с 1998 г., правда лишь «для дополнительного анализа деятельности государственных органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации» [4].

Тогда же предусматривалось «внести необходимые изменения в Инструкцию по проведению лесоустройства в лесном фонде России с целью отражения критериев и индикаторов в материалах лесоустройства» [5] (рис. 2). Однако дальше региональных управлений лесами эти критерии и индикаторы не дошли и на реальную ситуацию в лесной отрасли никакого влияния не оказали [2]. За прошедшие 10 лет реформ в лесном хозяйстве ситуация кардинальным образом не изменилась.

Как показывает европейский опыт лесного планирования, ряд проблем возникает уже в процессе перехода от доминирования лесозаготовок к многоцелевому характеру развития лесного хозяйства. Аудиторская проверка использования субсидий Евросоюза в лесное хозяйство, проведенная в 2005 г., показала, что, несмотря на декларируемую в стратегии взаимодополняемость экономических, экологических и социальных целей, на практике достижение баланса между ними сталкивается со значительными трудностями. В докладе констатируется утрата биоразнообразия, снижение экологического качества и здоровья лесов. Среди социальных аспектов отмечается снижение занятости в лесном секторе, ухудшение доступности лесов для

* Необходимость устойчивого управления лесами и поддержания биологического разнообразия получила юридическое оформление в документах, принятых на состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Конференции ООН по окружающей среде и развитию.

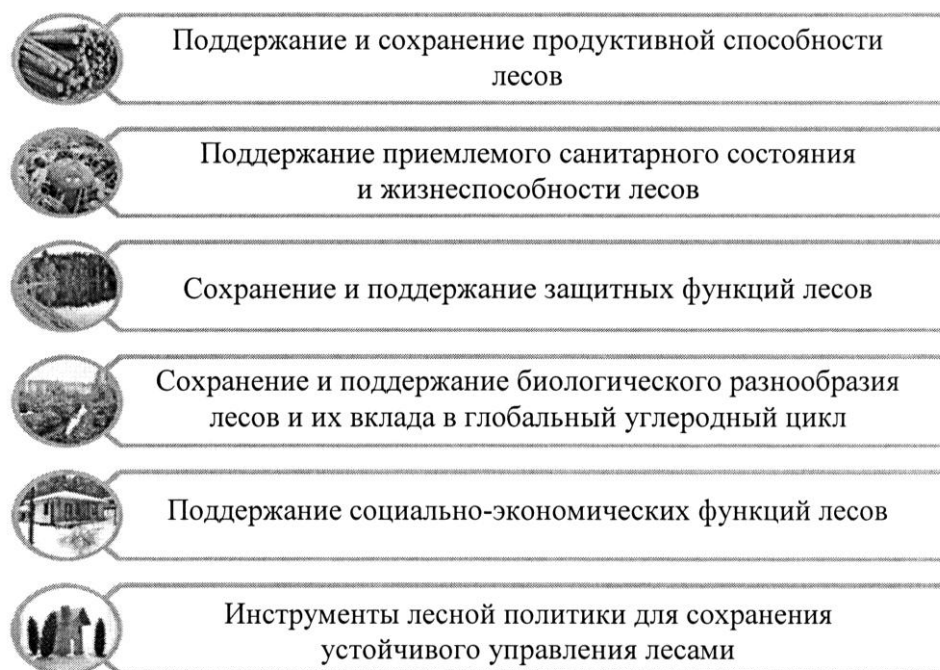


Рис. 2. Критерии УУЛ, утвержденные приказом Рослесхоза в 1998 г.

рекреации и заготовки недревесных ресурсов. Этот опыт не только подтверждает недостатки, присущие субсидированию как механизму достижения тех или иных целей, но и свидетельствует об усложнении лесного хозяйства как объекта управления при переходе к принципам УУЛ.

С учетом этого лесное планирование как составная часть новой системы управления лесами в России должно освободиться как от обслуживания централизованного распределения субвенций на лесное хозяйство, так и от давления лесопромышленного сектора, которое, как уже не раз случилось в истории лесного хозяйства, возвращало систему управления лесами к ее упрощенному варианту.

4. Пространственные объекты лесного планирования. Внедрение принципов УУЛ в практику лесных отношений означает переход к более сложному объекту управления, что выражается не только в его многоцелевой направленности, но и в более сложной пространственной организации. Традиционными пространствен-

ными объектами лесного хозяйства выступают лесничества, урочища, лесные кварталы и выделы. Границы лесничеств и кварталов носят условный характер и связаны с используемой системой управления лесным хозяйством. Лесничества выступают как низовые звенья системы управления лесным хозяйством, и их состав и границы должны формироваться на основе принципов организации эффективного управления пространственными объектами*.

К сожалению, пространственный аспект лесного хозяйства не учитывается в должной мере при принятии административных решений. Так, в Республике Карелия в 2007 г. при формировании лесничеств пошли по пути укрупнения и объединили территории ряда бывших лесхозов. Однако уже через год новое руководство Министерства лесного комплекса Карелии было вынуждено начать перекраивание

* Границы участковых лесничеств в целом сохраняются на протяжении длительного времени в неизменном виде при разных системах управления, поскольку их размеры оптимальны для выполнения классических функций лесничих.

границ для повышения эффективности управления: количество лесничеств было решено увеличить и обеспечить приведение их границ в соответствие с границами административных районов.

В ходе решения ряда задач на территории лесного фонда формируются иные пространственные образования, границы которых не совпадают с границами лесничеств. Так, при разработке программ перспективного развития лесного комплекса в субъектах РФ целесообразно выделять более крупные зоны, такие как лесозащитные районы – территории, близкие по запасам древесины и структуре древостоя, доле защитных лесов, экономической доступности лесов, развитости лесохозяйственной инфраструктуры. Например, в лесном плане Рязанской области 19 лесничеств были сгруппированы в 3 лесозащитных района.

Территории водосборов, ареалов обитания животных, зон произрастания редких видов растений, ландшафтные экосистемы также не совпадают с квартальной сетью или границами лесничеств. Соответственно для лесного планирования и управления лесами необходимо использовать современные инструменты, такие как геоинформационные системы (ГИС).

В настоящее время в лесном хозяйстве используются главным образом лесохозяйственные ГИС. Для эффективного управления процессами использования, охраны и воспроизводства лесов на уровне субъекта РФ необходимо создать интегрированные ГИС в органах управления лесным хозяйством регионов. В управленческой ГИС субъектов РФ должны интегрироваться, как минимум, два вида пространственной информации: данные о лесных ресурсах, возможностях и ограничениях их использования, пред-

ставленные в лесохозяйственных регламентах лесничеств, лесных планах субъектов, и параметры их планируемого (фактического) применения на арендованных и свободных от аренды лесных участках.

Лесные участки возникают с развитием арендных отношений. В Лесном кодексе характеристика их правового статуса дана путем отсылки к земельному участку без учета «лесной» специфики. При этом в практике закрепления лесных участков за арендаторами возникает противоречие между возможным предоставлением одного и того же лесного участка для различных видов использования (в связи с пространственной многослойностью ресурсов) и его правовым статусом как земельного участка, у которого может быть только один арендатор. Однако действующая арендная плата дифференцирована не по интегральной ценности лесного участка, а по тому или иному виду его использования (ставки арендной платы за 1 га варьируют от 3 к. для ведения охотничьего хозяйства до 50 000 р. для осуществления рекреационной деятельности). В таких условиях предусмотренное лесными планами зонирование территории лесного фонда для обеспечения оптимального распределения лесных участков с точки зрения их многоцелевого использования оказывается не согласованным с экономическими стимулами.

В заключение можно сделать следующие выводы, связанные с дальнейшим развитием лесного планирования в субъектах РФ:

разработанные в 2008 г. лесные планы субъектов РФ содержат всестороннюю, подготовленную в едином формате информацию о лесном фонде, планируемых мероприятиях и целевых показателях развития лесного комплекса в регионах на ближайшие 10 лет.

Но без мониторинга выполнения намеченных целей эти важнейшие документы останутся не востребуемыми и не оправдают затраченных на их разработку средств;

на федеральном уровне необходим сводный лесной план РФ и сопоставление его параметров с показателями, заложенными в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.;

утвержденные лесные планы необходимо корректировать и совершенствовать. Для этого следует найти оптимальные решения по методологическим вопросам лесного планирования, рассмотренным в настоящей работе;

опыт разработки первых лесных планов необходимо использовать для совершенствования нормативных документов лесного планирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев В.А.* Леса и лесная политика России // Лесн. газ. 2008. 4 и 8 марта.
2. Ключевые критерии устойчивого лесопользования в России. Принято совещанием представителей неправительственных организаций. г. Пушкино, 2000 г. http://www.forest.ru/rus/sustainable_forestry/principles/push.html.
3. Лесной кодекс Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ // Рос. газ. 2006. 8 дек.
4. Материалы Первой международной конференции «Проблемы лесостроительства и государственной инвентаризации лесов в России». 2-4 февраля 2009, г. Москва. <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/news/214>.
5. Об утверждении критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации: Приказ Федер. службы лесн. хоз-ва от 5 февр. 1998 г. № 21. <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1278243>.
6. Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 24 апр. 2007 г. № 246 // СЗ РФ от 30 апр. 2007 г. № 18, ст. 2235.

7. Об утверждении типовой формы лесного плана субъекта Российской Федерации: Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 182 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 8 окт. 2007 г. № 41.

8. О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 419 // СЗ РФ от 23 июля 2007 г. № 30, ст. 3935.

9. *Орлов М.М.* Лесоуправление как исполнение лесостроительного планирования. М.: ИД «Лесн. пром-сть», 2006.

10. *Петров А.П.* Лесной план субъекта федерации. Методы построения и структура плана: Материалы заседания Лесной коллегии МПР России от 03.04.2007 г. <http://les.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=1710&pid=235>.

11. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 31 окт. 2008 г. № 248/482. <http://www.consultant.ru/online/base/?reg=doc;base=LAW;n=99108>.

12. Towards an Action Plan for Sustainable Forest Management. FERN submission, October 2005.

Поступила 18.06.09

Yu.M. Romashov

JS “Rosgiproles” – Russian Design-and-survey Institute for Design of Forestry Enterprises and Nature Conservation Objects

Methodological Issues of Forest Plans Development in Russian Federation Subjects

The methodological issues of perspective planning of the forest complex development at the regional level are analyzed in the conditions of decentralization of forest management and use of forest plots by leaseholders based on the critical analysis of the first experience of forest plans development for the Russian Federation subjects.

Keywords: forest plan, forestry, sustainable forest management, forest code, forest organization.