

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ

Изучены и проанализированы положения Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2030 г. в области оптимизации мер по воспроизводству лесов. Анализ показал наличие ряда проблем, которые значительно затрудняют реализацию определенных этим документом задач. Исследование позволило выявить основные проблемные точки, оценить эффективность их реализации, разработать рекомендации по совершенствованию мер в сфере воспроизводства лесов.

Ключевые слова: лесное хозяйство; воспроизводство лесов; «компенсационное» лесовосстановление; посадочный материал с закрытой корневой системой.

L. P. Baldanova

PROBLEMS FOR THE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC TASKS OF FOREST REPRODUCTION

The study and analysis of the provisions of the Strategy for the Development of the Forest Complex of the Russian Federation until 2030 in the field of improving measures for the reproduction of forests was carried out. The analysis showed the presence of a number of problems that significantly complicate the implementation of the tasks defined by the Strategy. The study made it possible to identify the main problem areas, assess their effectiveness of implementation, and develop recommendations for improving measures in the field of forest reproduction.

Keywords: forestry; forest reproduction; «compensatory» reforestation; planting material with a closed root system.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 закреплена основная стратегическая задача государственного управления в сфере лесного хозяйства – сохранение и воспроизводство лесов¹. Основными документами, регулирующими развитие лесного хозяйства России, являются: Конституция Российской Федерации (2020), Лесной кодекс Российской Федерации (2006), Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г. (2013). В них четко прослеживается ориентация развития лесного хозяйства на достижение следующих задач:

– экономико-сырьевая – обеспечение внутреннего рынка высококачественной древесиной, являющейся сырьевой основой устойчивого развития лесного комплекса;

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71937200>.

– эколого-социальная – обеспечение общества экосистемными услугами леса.

Принятая к реализации в 2018 г. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г. (далее – Стратегия) в качестве главной цели определяет достижение устойчивого управления лесами, эффективного использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, что соответствует основополагающим нормам и принципам лесного хозяйства¹ [7; 9].

Анализ основных федеральных документов стратегического планирования показал, что приоритеты развития, выделенные в Стратегии, полностью совпадают с теми целями и задачами, которые ранее уже были определены в таких документах, как Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г. (2013), федеральный проект «Сохранение лесов» (2018), Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере лесного хозяйства» (2020), а также Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (2020) [4–6]. Все это указывает на единое целенаправление лесной политики страны.

В данной работе особое внимание уделено стратегическим задачам, определенным Стратегией в области совершенствования воспроизводства лесов. В этой области в настоящее время выделяется целый ряд проблем:

– низкая доля искусственного лесовосстановления в общем объеме лесовосстановления;

– недостаточный или низкий уровень развития лесосеменного и лесопитомнического хозяйств регионов и, как следствие, нарастающий дефицит качественного посадочного материала с закрытой корневой системой (ЗКС);

– отсутствие законодательно закрепленной ответственности лесопользователей за осуществление ухода (агротехнического и лесоводственного) за созданными лесными культурами.

Стратегия предусматривает возможность решения данных проблем путем последовательной реализации следующих мер:

– достижение баланса выбытия и восстановления лесов;

– реализация программы «компенсационного» лесовосстановления;

– увеличение доли искусственного лесовосстановления с использованием семян с улучшенными наследственными свойствами, а также доли лесных культур, созданных с использованием посадочного материала с ЗКС;

– обязательность проведения агротехнических уходов за лесными культурами, вплоть до перевода их в покрытые лесом земли.

В целом данные мероприятия соответствуют современным требованиям к устойчивому ведению лесного хозяйства. Однако необходимо отметить, что данные задачи уже были определены в основных стратегических документах более раннего периода действия.

¹ Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 11 фев. 2021 г. № 312-р // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400235155>.

Для оценки успешности реализации поставленных задач Стратегия предусматривает использование восьми ключевых показателей, согласно которым эффективность воспроизводства лесов оценивается по показателю «отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений».

Ежегодная площадь сплошной вырубki леса в России оценивается более чем в 1,1 млн га¹. По причине лесных пожаров, развития очагов вредных организмов и болезней, почвенно-климатических и других факторов ежегодно погибает порядка 0,2 млн га². Так, за последние пять лет произошло сокращение лесопокрытой площади на 0,5 %³, общий запас древесины уменьшился на 0,5 %, запас древесины хвойных пород – на 0,9 %. Фонд лесовосстановления в настоящее время составляет порядка 3 % от общей площади лесного фонда, средняя ежегодная площадь лесовосстановления оценивается в 1,0 млн га⁴.

Стратегия определяет использование комплексных критериев для оценки эффективности достижения поставленных задач. Соотнесение заявленных мер совершенствования воспроизводства лесов и оценочного критерия позволило сформулировать следующие выводы.

Достижение показателя «отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений» является основной целью реализации федерального проекта «Сохранение лесов»⁵ (далее – Проект). Реализация Проекта началась в 2019 г., сегодня уже можно провести анализ достигнутых результатов. Отдельные показатели Проекта не позволяют эффективно оценить результаты реализации запланированных задач. Паспортом Проекта в качестве оценочных показателей достижения результатов также определены такие показатели, как «количество выращенного посадочного материала лесных растений» и «запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения».

Проектом не предусмотрено распределение в разрезе регионов плановых значений данных показателей, что, в свою очередь, затрудняет проведение оценочного мониторинга. В региональных же проектах «Сохранение лесов» в большинстве случаев единственным показателем в части воспроизводства лесов является показатель «отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений»⁶.

¹ По данным формы 12-ОИП «Сведения об отводе лесосек и рубках лесных насаждений», утвержденной приказом Минприроды России от 28 дек. 2015 г. № 565 (все формы ОИП утверждены данным приказом).

² По данным формы 10-ОИП «Раздел 2. Сведения о повреждении и гибели лесов».

³ По данным формы 3-ГЛР «Состав земель лесного фонда и земель иных категорий, на которых расположены леса», утвержденной приказом Минприроды России от 6 окт. 2016 г. № 514 (все формы ГЛР утверждены данным приказом).

⁴ По данным формы 1-субвенции «Отчет о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция», утвержденной приказом Рослесхоза от 16 апр. 2012 г. № 141.

⁵ Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21 дек. 2018 г. № 3.

⁶ Установленный федеральным проектом «Сохранение лесов» показатель «площадь лесовосстановления и лесоразведения» предусмотрен только в 28 региональных проектах из 81 (34,6 %), «запас семян лесных растений для лесовосстановления и лесоразведения» – в 26 (32,1 %), «количество выращенного посадочного материала лесных растений» – в 23 (28,4 %).

Эффективность мер воспроизводства леса во многом определяется наличием достоверной информации о состоянии лесов. На большей части земель лесного фонда лесоустroительные работы проводились давно, только на 15,7 % земель лесного фонда имеют давность лесоустroительства менее 10 лет (рис. 1).

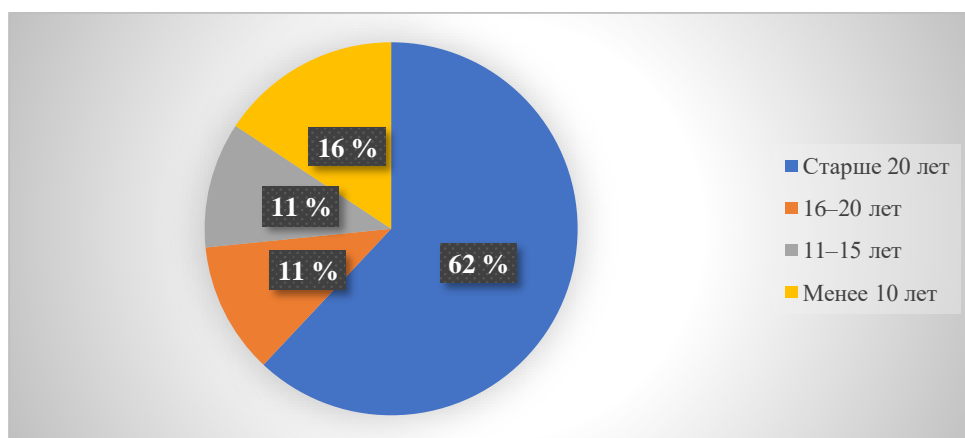


Рис. 1. Давность материалов лесоустroительства по площади земель лесного фонда на 1 января 2021 г.

Соответственно все плановые показатели устанавливаются на основе недостоверной или устаревшей информации, в том числе разработка проектов освоения лесов, проектов лесовосстановления (лесоразведения), что уже указывает на их несостоятельность.

Для обновления информации о землях, требующих лесовосстановления, в рамках реализации Проекта с 2019 г. ФБУ «Рослесозащита» проводятся работы по инвентаризации фонда лесовосстановления (ИФЛ) с использованием методов дистанционного зондирования земли (ДЗЗ). Дешифрованные данные ДЗЗ проходят последующую наземную верификацию. В соответствии с Проектом к концу 2019 г. должны были обследовать 7 % земель от площади лесного фонда РФ, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, к началу 2022 г. – 40 %, а к концу 2024 г. должна быть полностью актуализирована информация о фонде лесовосстановления. Вместе с тем, по данным Рослесхоза, в настоящее время, дешифрацию прошли только 20 % земель лесного фонда¹. Таким образом, отмечается достаточно высокая вероятность, что в установленные Проектом сроки обновление информации о фонде лесовосстановления в полном объеме не будет произведено.

Проведенные в субъектах РФ инвентаризационные работы выявили расхождение информации, представленной в государственном лесном реестре (ГЛР) с фактическим состоянием земель [1; 8].

Для повышения эффективности выполнения задач, указанных в рамках исполнения Проекта², был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части совершен-

¹ Рослесозащита проведет инвентаризацию фонда лесовосстановления в 259 лесничествах // Журнал «Леспроминформ». URL: <https://lesprominform.ru/news.html?id=17484>.

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // СПС «КонсультантПлюс».

ствования воспроизводства лесов и лесоразведения» от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ¹. Данным законом в ЛК РФ была включена ст. 63.1, которая ввела в практику лесного хозяйства понятие «компенсационное» лесовосстановление, определяющее ответственность отдельных категорий лесопользователей² за лесовосстановление или лесоразведение. Определенные ст. 63.1 лесопользователи обязаны в течение установленного срока³ после использования лесов или после изменения вида разрешенного использования земельного участка, обеспечить на аналогичной площади на территории субъектов РФ лесовосстановление (лесоразведение). Для проведения данных работ уполномоченным федеральным органом исполнительной власти должны предоставляться «компенсационные» лесные участки, расположенные либо на территории того субъекта РФ, на котором произведена рубка леса или перевод земель в земли иных категорий, либо на территории иного субъекта РФ (по согласованию), при том лесные участки могут быть выделены либо на землях лесного фонда, либо на землях иных категорий. Информация о наличии таких участков и их состоянии размещается уполномоченным органом на своем официальном сайте (п. 8, 9 Правил № 897⁴). Работы по лесовосстановлению или лесоразведению должны проводиться в соответствии с проектами, разрабатываемыми с учетом Правил лесовосстановления, утвержденных приказом Минприроды России от 4 декабря 2020 г. № 1014⁵ и Правил лесоразведения, утвержденных приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 541⁶.

Прошедший период реализации механизма «компенсационного» лесовосстановления, выявил наличие серьезных препятствий [2; 3; 10]. К региональным аспектам проблемы реализации «компенсационного» лесовосстановления относятся:

- климатические и лесорастительные условия;
- обеспеченность и наличие лесосеменной и лесопитомнической баз;
- уровень развития лесной инфраструктуры.

¹ О внесении изменений в Лесной Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения : федер. закон РФ от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² Лицами, использующими леса в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых; для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов; для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов; для переработки древесины и иных лесных ресурсов, а также лицами при изменении целевого назначения лесного участка, в том числе в связи с переводом земель лесного фонда в земли иных категорий, за исключением случаев перевода земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий и объектов (ст. 63.1 Лесного кодекса).

³ Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ внесены изменения в части увеличения срока компенсационного лесовосстановления до трех лет за рядом исключений.

⁴ Правила выполнения работ по лесовосстановлению или лесоразведению лицами, использующими леса в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, и лицами, обратившимися с ходатайством или заявлением об изменении целевого назначения лесного участка, утвержденные постановлением Правительства РФ от 18 мая 2022 г. № 897.

⁵ Об утверждении Правил лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений : приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 4 дек. 2020 г. № 1014 // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74983471>.

⁶ Об утверждении Правил лесоразведения, состава проекта лесоразведения, порядка его разработки : приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 июля 2020 г. № 541 // Там же.

Также необходимо отметить, что до сих пор в полной мере законодательно не определены форма и порядок мониторинга исполнения в установленный срок «компенсационного» лесовосстановления (лесоразведения).

С 1 января 2022 г. вступили в силу новые положения Правил лесовосстановления¹. Данные изменения в первую очередь касаются доли искусственного и комбинированного лесовосстановления – лесные культуры должны создаваться с использованием посадочного материала с ЗКС (ПМЗКС)². С 2022 г. все работы по «компенсационному» лесовосстановлению и лесоразведению также должны проводиться только с использованием ПМЗКС. Внесенные изменения формируют нарастающий дефицит ПМЗКС³ в большинстве субъектов РФ. Основной причиной сложившейся ситуации является отсутствие или недостаток региональных лесных семеноводческих объектов и лесных питомников, специализирующихся на выращивании ПМЗКС [3; 10]. Специализированные питомники имеются только в 33 регионах РФ (40,2 %). Технологические мощности данных питомников позволяют ежегодно выращивать до 87 млн шт. сеянцев с ЗКС. Однако по экспертным оценкам уже в вегетационный период 2023 г. субъектам РФ потребуется в три раза больше ПМЗКС.

Проблема дополнительно усугубляется низкой обеспеченностью лесного хозяйства качественным лесосеменным сырьем. Согласно отчетным данным ФБУ «Рослесозащита», в настоящее время имеется значительный дефицит семян основных лесобразующих пород. Доля генетически улучшенных семян, заготавливаемых с объектов лесного семеноводства, составляет 2,3–3,5 % от общего объема заготовки. Площадь объектов лесного семеноводства, которые создаются для обеспечения устойчивого воспроизводства лесов семенами лесных растений с ценными наследственными свойствами, с 2016 г. сократилась на 3,4 %⁴.

Законодательством установлена ответственность лесопользователя за выполнение лесоводственных и агротехнических уходов за лесными культурами. Уход за лесными культурами регламентируется п. 50–60 Правил лесовосстановления⁵. Данная ответственность была также отражена в механизме реализации «компенсационного» лесовосстановления, однако проект лесовосстановления (лесоразведения) в первоначальном варианте разрабатывался на срок, не превышающий один год со дня рубки лесных насаждений или перевода земель в иные категории. Следовательно, проектируемые агротехнические и лесовод-

¹ Об утверждении Правил лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений : приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 4 дек. 2020 г. № 1014.

² С 1 января 2022 г. не менее 20 % площадей искусственного и комбинированного лесовосстановления должно выполняться посадкой сеянцев и (или) саженцев с ЗКС, с 1 января 2025 года – не менее 30 %. В регионах, реализующих модель интенсивного ведения лесного хозяйства, предусмотрено использование посадочного материала с ЗКС в объеме 50 %.

³ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности мер по воспроизводству лесов в Российской Федерации за период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года».

⁴ По данным формы 14-ГЛР «Сведения об объектах лесного семеноводства».

⁵ Об утверждении Правил лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений : приказ Минприроды России от 4 дек. 2020 г. № 1014.

ственные уходы автоматически становились ответственностью лесничеств через один год, после их создания.

В 2021 г. вступил в действие Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 июля 2021 г. № 303¹. Данный закон определяет обязанность лесопользователей (ст. 63.1 ЛК РФ) осуществлять агротехнический уход за лесными культурами в течение трех лет с момента посадки. Однако срок выращивания лесных культур до перевода их в земли, покрытые лесом, составляет для большинства лесных районов 7–8 лет. Следовательно, вопрос, чьей ответственностью станет уход за лесными культурами по истечении трехлетнего периода, остается открытым. Кроме того, данная проблема усугубляется тем, что показатели по объемам проведения лесоводственного ухода за «молодняком» исключены из Проекта и региональных проектов «Сохранение лесов».

Таким образом, проведенное исследование позволило сделать вывод о высоких рисках реализации стратегических задач в области совершенствования воспроизводства лесов. Для оценки эффективности применяемых мер совершенствования воспроизводства лесов рекомендуется использовать не комплексные критерии, а конкретные показатели:

1. Для искусственного лесовосстановления – площадь лесных культур, переведенных в покрытую лесом площадь, введение соотношения площадей посадок, агротехнических уходов и рубок ухода в молодняках.

2. Для естественного лесовосстановления – площадь ввода естественных молодняков в категорию хозяйственно ценных насаждений.

3. Для лесного семеноводства – доля искусственного лесовосстановления, осуществленного с применением генетически улучшенного селекционного материала.

4. Для лесопитомнического хозяйства – доля выращенного посадочного материала с ЗКС для основных пород-лесообразователей с использованием семян высокой генетической ценности.

Список использованной литературы

1. Балданова Л.П. Цифровизация государственной инвентаризации лесов как инструмент актуализации фонда лесовосстановления / Л.П. Балданова, Ю.И. Зорина. – DOI 10.17150/2500-2759.2021.31(2).262-270 // Известия Байкальского государственного университета. – 2021. – Т. 31, № 2. – С. 262–270.

2. Балданова Л.П. Оценка реализации компенсационного лесовосстановления на примере Иркутской области / Л.П. Балданова. – DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(2).407-414. – EDN CSSWVA // Известия Байкальского государственного университета. – 2022. – Т. 32, № 2. – С. 407–414.

3. Данишек М.В. Выращивание посадочного материала из семян с улучшенными наследственными свойствами в Мегетском питомнике /

¹ О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401320536>.

М.В. Данишек // Актуальные проблемы лесного комплекса. – 2014. – № 39. – С. 57–60.

4. Никитенко Е.Б. Оценка ресурсного потенциала недревесных ресурсов леса в рамках устойчивого лесопользования / Е.Б. Никитенко. – DOI 10.17150/2500-2759.2021.31(1).109-116 // Известия Байкальского государственного университета. – 2021. – Т. 31, № 1. – С. 109–116.

5. Русецкая Г.Д. Эффективность инструментов реализации принципов управления для устойчивого лесопользования / Г.Д. Русецкая, О.А. Белых // Baikal Research Journal. – 2018. – Т. 9, № 1. – DOI 10.17150/2411-6262.2018.9(1).7.

6. Русецкая Г.Д. Реализация принципов устойчивого управления древесными ресурсами в лесах Иркутской области / Г.Д. Русецкая, О.И. Горбунова. – DOI 10.17150/2500-2759.2021.31(2).248-261 // Известия Байкальского государственного университета. – 2021. – Т. 31, № 2. – С. 248–261.

7. Соколов В.А. О стратегии развития лесного комплекса России / В.А. Соколов, Е.В. Горяева, О.П. Втюрина. – DOI 10.33764/2618-981X-2019-3-1-223-230 // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 223–230.

8. Применение данных дистанционного зондирования для анализа состояния и нарушенности лесного покрова, вызванного антропогенными и естественными факторами / А.И. Сухинин, Е.И. Пономарев, Д.И. Назимова, О.В. Дробушевская, М.Е. Коновалова // Технологии гражданской безопасности. – 2004. – № 4. – С. 78–80.

9. О новой стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года / Е.А. Шварц, А.Ю. Ярошенко, Д.Г. Замолотчиков, Н.М. Шматков. – DOI 10.12345/2308-541X_2021_65_1_2 // Устойчивое лесопользование. – 2021. – № 1 (65). – С. 2–6.

10. Юсупова Н.А. Объемы производства посадочного материала в питомниках Иркутской области / Н.А. Юсупова // Вестник ИрГСХА. – 2018. – № 89. – С. 104–112.

Информация об авторе

Балданова Лена Петровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры отраслевой экономики и управления природными ресурсами, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: l.baldanova@yandex.ru.

Author

Baldanova Lena Petrovna – Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Sectoral Economy and Natural Resources Management, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: l.baldanova@yandex.ru.