



# Лесная политика России

(проект<sup>1</sup>)

## Преамбула

Россия — крупнейшая лесная держава мира. На ее долю приходится четверть мирового лесного покрова, леса занимают почти половину территории страны. Леса являются экологическим каркасом территорий, условием экологической безопасности страны и планеты в целом. Леса России выполняют важнейшие защитные, водоохранные и климатообразующие функции, играют ключевую роль в сохранении биоразнообразия и поддержании других биосферных функций.

Леса — источник бесценных экологических благ: чистого воздуха, чистой воды, биологического разнообразия и мест обитания многочисленных живых организмов. Леса отличаются огромным природным разнообразием, обусловленным климатическими, почвенными и другими географическими особенностями, а также социально-экономическими различиями регионов страны.

Российские леса являются ключевым фактором сохранения благоприятной среды жизни людей, социально-экономического и культурного развития. Лесам принадлежит исключительная роль в жизни местного сельского и коренного населения страны. Они являются особой культурной, социальной и экономической ценностью.

Сегодня леса России — это общее достояние граждан страны, ее стратегический возобновляемый ресурс, эффективность использования которого определяет благосостояние государства и благополучие граждан.

За 300-летнюю самобытную историю развития лесного хозяйства России накоплен богатый опыт государственного управления лесами в условиях различных форм собственности на леса при различных формах социально-экономических отношений. На протяжении многих десятилетий лесной сектор обеспечивал потребности граждан России в лесной продукции, способствовал укреплению экономики страны, повышению ее престижа на мировом уровне.

В последнее время мир и лесные проблемы становятся все более сложными. Возросли требования к управлению лесами, которое должно отвечать современным социальным, экологическим и экономическим стандартам. Увеличиваются угрозы повреждения лесов пожарами, вредителями и болезнями, другими неблагоприятными факторами. Требуют особого внимания вопросы противодействия нелегальному лесопользованию. В совокупности с возможными изменениями климата это может привести к существенной трансформации российских лесов, ослаблению их социального и экологического потенциала. Лесной сектор все больше сталкивается с необходимостью адекватного реагирования на изменения экологических требований, глобализацию рынков, усиление конкуренции продукции и технологий. Недоста-



точной инновационная и инвестиционная активность в лесном секторе требует оптимизации структуры производства и экспорта лесобумажной продукции.

Стоящие перед лесным сектором проблемы создают новые возможности их решения. Глобальное экологическое значение, огромный экономический и социальный потенциал лесов России обязывают Российскую Федерацию иметь долгосрочную лесную политику, проводимую государством, понятную и приемлемую как участникам лесных отношений, так и всем гражданам страны, определяющую принципы и основные пути развития лесного сектора России в XXI веке.

## Цели лесной политики и принципы ее формирования

Государство имеет суверенное и неотъемлемое право использовать леса и управлять ими в соответствии со своими потребностями на основе лесной политики, согласующейся с целями устойчивого развития.

Лесная политика определяет принципы и направления деятельности, принятые органами государственной власти в соответствии с социально-экономической и природоохранной политикой страны в целях формирования решений в области управления, использования и сохранения лесов в интересах общества.

Лесная политика Российской Федерации формируется на безусловном признании Конституции Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права. Лесная политика признает право народов России на использование природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, право на благоприятную окружающую среду и на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Лесная политика является основой для разработки и совершенствования лесного и смежного законодательства, нормативной правовой базы, стратегии, программ и планов по управлению лесами и обеспечивает их согласованность и направленность на достижение общих целей.

Лесная политика направлена на обеспечение устойчивого управления всеми лесами страны и выражает баланс отношений к лесам всех заинтересованных сторон. Лесная политика призвана объединять и реализовывать общественные интересы в целях достижения экономически эффективного, экологически ориентированного и социально ответственного использования лесных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений жителей России.

Основными целями лесной политики являются:

- обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала;

<sup>1</sup> Представлен В. Н. Масляковым, руководителем Рослесхоза, 29 марта 2012 года на Всероссийском форуме работников лесного комплекса (г. Москва) и вынесен на всенародное обсуждение.



- повышение вклада лесов в социально-экономическое развитие страны, обеспечение экологической безопасности и потребностей экономики в лесных ресурсах, сохранение имеющихся и создание новых качественных рабочих мест;
- удовлетворение общественных потребностей нынешнего и будущих поколений граждан России в ресурсах и услугах леса;
- достижение лидирующих позиций в международных процессах по сохранению и преумножению лесов, на мировых рынках лесоматериалов и лесобумажной продукции.

Государство на основе открытого диалога всех заинтересованных сторон обеспечивает единство лесной политики по отношению ко всем лесам и заинтересованным сторонам лесного сектора на всей территории Российской Федерации. Государство учитывает возможности развития и адаптации положений лесной политики к социально-экономическим и экологическим особенностям субъектов Российской Федерации в соответствии с изменяющимися внутренними и внешними факторами.

### Собственность на леса

Леса на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, землях водного фонда и землях запаса находятся в федеральной собственности.

С учетом важнейших социальных и средообразующих функций, выполняемых лесами, государство не допускает изъятия лесных земель из общего пользования в густонаселенных районах страны, вокруг мегаполисов, а также в лесах, имеющих особую природную и (или) социальную ценность (защитные леса).

### Управление лесами

При устойчивом управлении леса являются гарантом предотвращения неблагоприятных климатических изменений, мощнейшим возобновляемым сырьевым источником для лесного комплекса страны, объектом приложения потенциально высокоэффективного труда и получения конкурентоспособной продукции.

Государство обеспечивает устойчивое управление лесами в области их использования, охраны, защиты и воспроизводства, направленное на обеспечение сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды, рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов.

Государство создает условия для участия граждан и общественных объединений в управлении лесами. При этом обеспечивается не только сохранение и восстановление экономического, экологического и социально-культурного потенциала лесов, но и развитие всех форм предпринимательства и обеспечивается занятость местного населения.

Управление лесами осуществляется уполномоченными органами государственной власти при участии и контроле граждан и общественных организаций. На основе диалога заинтересованных сторон создаются экономические стимулы для эффективного лесопользования и социально ответственного лесопользования, интенсификации лесного хозяйства, сохранения и восстановления социального и экологического потенциала лесов, сохранения биоразнообразия.

Управление лесами содействует развитию производства продукции и предоставления услуг, получаемых на основе экономически эффективного, экологически устойчивого и

социально ответственного использования лесов. Государство, предприниматели и граждане, использующие леса, несут ответственность за состояние лесов страны перед живущим и будущим поколениями.

Система управления лесами строится на оптимальном разграничении полномочий между органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления. Органы власти обладают необходимыми и достаточными полномочиями в области лесных отношений, которые позволяют обеспечить гарантированное соблюдение конституционных прав граждан. На основе оптимизации разграничения полномочий система управления лесами обеспечивает соблюдение лесного законодательства и выполнение лесохозяйственных работ требуемого качества на всей площади лесов с учетом их целевого назначения и выполняемых функций, а также эффективное реагирование на возникновение чрезвычайных ситуаций в лесах

Деятельность региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в области лесных отношений осуществляется под контролем федеральных органов. Контроль качества управления лесами осуществляется с учетом применяемых критериев и индикаторов устойчивого управления лесами.

Структура органов управления обеспечивает полноту реализации полномочий и выполнения функций с учетом природных и социально-экономических условий региона.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов являются лесничества (лесопарки), имеющие достаточное кадровое и материально-техническое обеспечение. На вверенной территории лесничий является представителем государства и главным должностным лицом в сфере лесопользования. Лесничий организует охрану, защиту, воспроизводство и использование лесов, должный государственный лесной надзор и пожарный надзор, обеспечивает взаимодействие с иными органами управления, организациями и населением.

### Использование лесов

Использование лесных ресурсов в будущем должно стремиться к сохранению и приумножению социальной и экологической значимости лесов при одновременном удовлетворении потребностей общества в лесных ресурсах.

Использование лесов осуществляется в целях удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах и других полезных леса с учетом целевого назначения лесов. Сохраняется и совершенствуется в перспективе деление лесов России на защитные, эксплуатационные и резервные. Резервные леса рассматриваются как основной залог стабильности климата, сохранения биологического разнообразия и иных экологических функций. Они являются одновременно резервом экономических полезностей леса для будущих поколений. В эксплуатационных лесах необходимо стремиться к максимальному использованию естественного прироста древесины, поддерживая их естественный потенциал к самовоспроизводству. В защитных лесах формируются устойчивые лесные насаждения, выполняющие средообразующие, водоохраные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции в интересах обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду.

Использование ранее освоенных лесов осуществляется преимущественно на основе интенсивного лесного хозяйства в эксплуатационных лесах и стремится к максимально высокому уровню получения лесной продукции с единицы лесной площади с учетом сохранения иных основных функций лесов. При этом обеспечивается сохранение биоразно-



образия, а также лесных насаждений, имеющих важное социальное, культурное, историческое или религиозное значение.

Должное развитие должны получить виды использования лесов, не связанные с заготовкой древесины, многоцелевое лесопользование. Государство способствует развитию экотуризма в лесах, более широкому использованию недревесной продукции лесов. Создаются условия для сохранения и развития культуры, связанной с лесом и деревом, для восстановления и развития народных промыслов.

© М. Шматов



В государственных лесах основным видом права пользования является аренда лесных участков как форма государственно-частного партнерства при освоении лесов. Совершенствуются законодательные условия и практические механизмы, направленные на повышение экономической эффективности аренды и ответственности арендатора за освоение лесного участка. Обеспечивается совершенствование института аренды в лесах и уменьшение предпосылок к возникновению коррупции в этой сфере. При передаче лесных участков в аренду обеспечивается должный уровень конкуренции среди претендентов.

Необходимо должным образом обеспечить права граждан на использование лесов и лесных ресурсов. При организации использования лесов наряду с ориентацией на развитие крупных лесоперерабатывающих кластеров создаются достаточные условия для развития малого и среднего лесного предпринимательства и фермерства.

При осуществлении использования лесов применяются лучшие из существующих технологии и технические средства, обеспечивающие сохранение экологических функций лесов и сохранение их биологического разнообразия. В тех регионах и лесных насаждениях, где это обосновано лесоводственной целесообразностью и способствует повышению интенсивности ведения лесного хозяйства, постепенно увеличивается объем древесины, заготавливаемой выборочными рубками.

Принимаются активные меры по формированию в стране достаточной сети лесных дорог. Государством поддерживаются действия заинтересованных сторон по строительству новых и расширению возможностей имеющихся лесных дорог.

### Охрана, защита и воспроизводство лесов

Все леса подлежат охране от пожаров, незаконных рубок, загрязнения техногенными веществами и других действий, причиняющих вред лесам, а также защите от вредителей, болезней и воздействий иных факторов, снижающих качество и устойчивость лесов.

Государство гарантирует необходимый уровень охраны лесов от незаконных рубок и иных нарушений лесного хо-

зяйства, совершенствуя систему государственного лесного надзора и пожарного надзора на всех уровнях управления лесами. Предусматривается развитие лесного и смежного законодательства в этой сфере, повышение эффективности правоприменения при осуществлении надзорных мероприятий, дальнейшем делопроизводстве, а также вынесении и исполнении судебных решений. При осуществлении надзорных мероприятий используются новые информационные технологии и дистанционные методы. Особое внимание уделяется профилактике лесонарушений. При активном участии общественных организаций у населения и особенно у подрастающего поколения воспитываются бережное отношение к лесу и нетерпимость к нарушениям лесного законодательства.

Должна получить дальнейшее развитие единая в Российской Федерации система управления охраной всех лесов от пожаров на всех уровнях управления лесами. Предусматривается повышение эффективности предупреждения возникновения и распространения лесных пожаров на основе повсеместного внедрения систем противопожарного обустройства лесов и обеспечения эффективной наземной и авиационной охраны. Повышается эффективность мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров с использованием современных дистанционных средств получения данных и инновационных информационных технологий. Разрабатываются и внедряются новые технологии и средства профилактики, обнаружения и тушения лесных пожаров. Эти действия дополняются планомерной работой по просвещению местного населения с активным участием общественных организаций и объединений.

В сфере защиты лесов необходимо поддерживать оптимальное санитарное состояние лесов и обеспечивать их санитарную безопасность. Государство повышает качество выявления и диагностики лесопатологических факторов, объективность прогноза лесопатологической ситуации, а также эффективность планирования и осуществления системы лесозащитных мероприятий на разных уровнях управления. Государство совершенствует интегрированную защиту лесов от вредителей и болезней, поддерживает разработку и внедрение новейших методов и технологий лесопатологического мониторинга, локализации и ликвидации очагов вредных организмов с применением лесозащитных препаратов нового поколения.

Обеспечивается непрерывный процесс воспроизводства лесов, соответствующий природному лесорастительному потенциалу и естественной динамике лесных экосистем. При лесовосстановлении с учетом региональных особенностей максимально используется естественная способность лесов России к самовоспроизводству. Искусственное лесовосстановление должно ориентироваться на использование репродуктивного материала надлежащего качества из зарегистрированных источников и соответствующего лесосеменному районированию.

Лесовосстановление и уход за лесами должны быть направлены на сохранение и улучшение качества, породного состава, повышение продуктивности, восстановление целевого назначения лесов и их экологических функций с учетом природно-экономических условий регионов.

Государство совершенствует систему лесовосстановления и стремится в каждом субъекте Российской Федерации поддерживать площадь лесов в оптимальном соотношении с площадями земель иных категорий, увеличивая их в малолесных регионах. Площади создаваемых лесных культур поддерживаются на должном уровне. При воспроизводстве лесов используются природосберегающие технологии, максимально адаптированные к естественным природным процессам.

Государство будет стимулировать лесоразведение на неиспользуемых деградированных землях и там, где лесоразве-





© Н. Шматков



ление требуется для защиты сельскохозяйственных земель, улучшения качества и комфорта условий жизни.

### Экономические механизмы лесопользования и развития лесного сектора

Государственная политика в сфере использования лесных ресурсов должна способствовать повышению экономических показателей использования лесных ресурсов и производства лесной продукции до уровня мировых стандартов. Лесной комплекс повысит свой вклад в социально-экономическое развитие регионов страны и обеспечит повышение занятости населения в лесных регионах, особенно в градообразующих и монопрофильных населенных пунктах.

Использование лесов осуществляется на принципе платности за лесные ресурсы и безусловного соблюдения взятых на себя обязательств по полному и своевременному внесению этой платы. Плата за лесные ресурсы устанавливается на основе дифференцированной оценки рыночной стоимости лесных ресурсов и услуг, определяемых с учетом состояния лесов, экологической и социальной ценности, а также экономической и технологической доступности.

Разрабатываются и применяются механизмы экономической оценки нефинансовых услуг, получаемых за счет использования лесов, в том числе средообразующих, климатоформирующих, почвозащитных, рекреационных, а также услуг по сохранению биоразнообразия, депонированию углерода и иных услуг.

Необходимо стремиться к удовлетворению потребностей внутреннего рынка в высококачественной и конкурентоспособной лесобумажной продукции отечественного производства. Необходимо добиться снижения импортозависимости внутреннего рынка лесобумажной продукции путем создания новых лесопромышленных производств. Должна быть оптимизирована структура экспорта продукции лесного комплекса, значительно уменьшен экспорт необработанного сырья.

Разрабатываются и реализуются меры государственного регулирования на рынке древесного сырья с учетом проведения антидемпинговой политики, а также государственной поддержки потребления конечной лесной продукции глубокой переработки и товаров народного потребления, в том числе посредством государственных закупок. Особое внимание будет обращено на развитие «зеленой» экономики, повышение уровня использования всей заготовленной в лесу биомассы, содействие созданию производств, обеспечивающих углубленную механическую, химическую и энергетическую ее переработку.

Необходимая государственная поддержка оказывается развитию производства экологически чистых продуктов леса, внедрению технологий получения высококачественной, эко-

логически чистой натуральной продукции, которая будет конкурентоспособна как на внутреннем, так и на внешнем рынке.

Государство должно принять меры экономического стимулирования повышения темпов технологического обновления лесопромышленного производства с высокой долей ручного труда, низкой производительностью и высокой энергоемкостью. Это обеспечит преодоление технологического отставания значительной части лесоперерабатывающих производств от мирового уровня развития.

Для повышения инвестиционной привлекательности лесного сектора государство продолжит политику поддержки инвестиционных проектов в области освоения лесов, повышения доступности кредитных ресурсов, разработки механизмов выделения государственных субвенций и субсидий субъектам Российской Федерации и инвесторам для реализации проектов, направленных на расширение внутреннего рынка потребления лесопродукции и увеличение лесоэкспортного потенциала лесного комплекса.

Более широкое применение получают механизмы государственно-частного партнерства при освоении лесов, особенно при создании объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог) за счет средств федерального бюджета, регионального и местного бюджетов, средств арендаторов лесных участков.

### Леса и экологические проблемы

Лесопользование в России обеспечивает сохранение экологического потенциала лесов, адаптацию их к климатическим изменениям, что позволит усилить роль лесов в борьбе с опустыниванием, деградацией земель, снижением водности рек и ухудшением качества воды, смягчить последствия возможного изменения климата.

Мероприятия, связанные с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, распоряжением лесами не должны наносить ущерба окружающей среде и нарушать законные интересы граждан, в том числе право на благоприятную окружающую среду.

При планировании и осуществлении хозяйственной деятельности в лесах используется экосистемный подход, обеспечиваются сохранение редких видов живых организмов и экосистем, лесов высокой природоохранной ценности, в том числе старовозрастных (малонарушенных) лесов, ключевых биотопов, особо защитных участков леса, горных лесов и лесов, произрастающих на вечной мерзлоте, а также других уязвимых экосистем и их элементов. Должны приниматься меры для сохранения биоразнообразия при рубках и предотвращении фрагментации лесов.

### Лесная наука и образование

Лесная наука играет ключевую роль в получении новых знаний о природе лесных экосистем как основы управления лесами. На базе результатов научных исследований разрабатываются экологически безопасные и экономически оправданные способы и технологии количественной и качественной оценки лесов, их использования, охраны, защиты и воспроизводства.

Государство будет поддерживать развитие фундаментальных и прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Государственное стимулирование получат производители лесной продукции, принимающие участие в финансировании научно-исследовательской деятельности и использовании новых инновационных разработок.

Будут созданы условия по укреплению престижа лесной науки, усилению притока молодых кадров в научную сферу.



Необходимо осуществить модернизацию лесной науки и создать условия для сокращения отставания технологической и технической оснащенности отечественной лесной науки от мировых лидеров, обеспечить внедрение инновационных продуктов в лесном секторе.

Государственная поддержка будет направлена на развитие инновационно-технологических центров и предприятий, способных объединить финансовые, материальные и интеллектуальные ресурсы для вывода своей продукции на уровень мировых образцов и достижения показателей наилучших мировых технологий. Научно-инновационные разработки и их внедрение обеспечат выход России на лучшие мировые позиции по показателям эффективности лесного сектора.

Практическое развитие получают модели интеграции лесной науки и образования на основе создания совместных научно-исследовательских лабораторий и центров, научно-образовательных лесных кластеров, исследовательских проектов молодых ученых и коллективов. Будет достигнут требуемый для инновационного развития лесного сектора уровень подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров.

## Леса и общество

Леса используются и охраняются в России как одна из основ жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Государство гарантирует свободный и бесплатный доступ граждан в леса, находящиеся в государственной собственности, а также заготовку для собственных нужд пищевых и недревесных ресурсов леса. Создаются комфортные условия для пребывания граждан в лесу, их отдыха и досуга. Государство будет поддерживать действия по рекреационному обустройству лесных территорий, способствовать развитию рынка услуг лесной рекреации и лесного туризма (экотуризма).

В целях обеспечения благоприятной среды городских жителей принимаются необходимые меры по сохранению и расширению площади лесов вокруг крупных мегаполисов. Государство обеспечивает упрощенный доступ сельского населения к древесине и недревесным продуктам леса, а также стимулирует создание дополнительных источников дохода в сфере лесного сектора для местного и коренного населения и развитие лесного фермерства. При планировании освоения и развития территорий учитываются интересы коренных народов, живущих в лесах и полностью зависящих от них в своем существовании.

Государство создает условия для широкого участия всех заинтересованных сторон в разработке и эффективном применении законодательства, регулирующего деятельность участников лесных отношений. Применяются эффективные механизмы постоянного многостороннего диалога заинтере-

сованных сторон на основе своевременной и объективной информации о деятельности заинтересованных сторон и состоянии лесов. В диалоге широкое применение найдут формы, основанные на партнерском участии органов управления лесами, предпринимателей и общественных организаций, в том числе в сфере воспитания бережного отношения людей к лесу, экологического воспитания детей и молодежи.

## Роль России в международной лесной политике

Российская Федерация считает международные процессы по лесам жизненно важными для собственной экономики и экологии, условием стабилизации мировой экономики и сохранения биосферного равновесия на планете.

Российская Федерация поддерживает и развивает процессы, вырабатывающие и реализующие основные критерии для сохранения и устойчивого управления лесами в зонах умеренных и бореальных лесов.

Российская Федерация активно выступает за достижение в рамках процессов Организации Объединенных Наций основных стратегических целей по сохранению лесов.

Не вступая в необратимые противоречия с другими странами, Российская Федерация формирует выгодную для собственных граждан международную лесную политику. Обеспечивается расширение присутствия российского представительства на новом международном рынке, где наряду с традиционными рыночными ценностями и факторами равноправно выступают новые экологические и социальные приоритеты.

В реализации внешнеэкономической деятельности в лесном секторе экономики государство будет поддерживать усилия отечественных производителей лесных товаров и услуг, направленных на повышение лесоэкспортного потенциала страны. Внешнеэкономическая политика будет способствовать закреплению позиций российских производителей на традиционных рынках лесобумажной продукции и освоению ими перспективных рынков. Россия будет стремиться к лидирующим позициям в лесном секторе мировой экономики.

## Механизмы реализации лесной политики

В целях реализации лесной политики осуществляется управление лесами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях с участием граждан и общественных организаций.

Основой для принятия управленческих решений по реализации лесной политики являются должное законодательное и нормативное правовое регулирование лесных отношений, принятые стратегии и программы, документы лесного планирования и проектирования, а также материалы лесного мониторинга, государственной инвентаризации лесов и лесоустройства, системы государственного лесного реестра и результаты государственного лесного надзора и пожарного надзора.

Оценка эффективности реализации лесной политики проводится на основе целевых прогнозных показателей и индикаторов, предусмотренных в документах стратегического планирования, лесного планирования и проектирования, а также результатов контроля за исполнением субъектами Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений. Механизм оценки эффективности реализации лесной политики предусматривает систему профессиональных и общественных слушаний и экспертиз с привлечением всех заинтересованных сторон и широких слоев гражданского общества.

© X. Юнгиус / WWF-Canon

