

На основе критического анализа первого опыта разработки лесных планов в субъектах РФ рассматриваются вопросы стратегического планирования развития лесного комплекса в условиях децентрализации управления в лесном хозяйстве и либерализации доступа предпринимателей к использованию лесных ресурсов. Приводятся примеры оторванности реализуемых в течение последних трех лет положений лесной политики от реалий лесного хозяйства России.

Ключевые слова: лесная политика, лесные ресурсы, Лесной кодекс, использование и охрана лесов, лесоустройство

Лесная политика России: желаемое и действительное

Ю. М. РОМАШОВ,
*руководитель Научно-производственного центра
ОАО «Росгипролес»,
Москва
E-mail: yromashov@rambler.ru*

Кто лесу хозяин?

В августе текущего года на фоне вялых правительственных новостей о признаках стабилизации на рынке труда и устойчивости курса рубля при условии сохранения высокого уровня мировых цен на нефть лесные ресурсы России оказались в центре внимания высшего руководства страны. С инициативой по поиску дополнительных источников доходов для покрытия ожидаемого в 2010 г. дефицита федерального бюджета в 7,5% ВВП выступил председатель Государственной думы, председатель Высшего совета партии «Единая Россия» Б. В. Грызлов.

Предложения «Единой России», озвученные во время встречи руководства парламентских партий с Д. А. Медведевым, заключаются в «ускоренном создании в стране производств с глубокой переработкой леса»¹.

¹ URL: <http://www.borisgryzlov.ru/index.php?page=events&id=4476>

© ЭКО 2009 г.



Президент дал заключение: «Ситуация вопиющая, и она остаётся таковой уже очень давно – всё равно продолжаем гнать круглый лес на экспорт, переработка не развивается»².

Так что в ближайшее время можно ожидать новых мер по совершенствованию управления в лесном комплексе и, возможно, изменений лесного законодательства.

Похоже, что правительство уже провело подготовительную работу. В июле 2009 г. состоялась рабочая встреча председателя правительства РФ В. В. Путина с руководителем Федерального лесного хозяйства А. И. Савиновым, на которой обсуждались вопросы организации лесопользования, сохранения и восстановления лесов.

Основные направления ожидаемых управленческих решений в лесном секторе не являются секретом. В данном вопросе у «Единой России» есть четкая позиция, отраженная в партийном проекте «Российский лес»³, утвержденном еще в декабре 2006 г. Тогда же были определены следующие наиболее значимые цели проекта:

- создание благоприятных условий для развития отечественной лесоперерабатывающей промышленности;
- постепенный отказ от экспорта необработанного сырья за счет одновременного развития собственной обрабатывающей промышленности и поступательного повышения экспортных пошлин (вплоть до запретительного уровня);
- развитие высоких технологий в отрасли;
- повышение эффективности лесопользования;
- создание индустрии малоэтажного деревянного домостроения.

В 2007 г. началась активная реализация положений данного проекта. Опираясь на новый Лесной кодекс, правительство РФ в 2007–2009 гг. осуществляло переход к децентрализованной системе управления лесами с передачей полномочий по организации использования, охраны и защиты лесов органам исполнительной власти субъектов РФ, а задач по освоению лесов – арендаторам лесных участков. При этом для активизации бизнес-процессов использованы и «кнут» (в виде поэтап-

² URL: http://www.kremlin.ru/appears/2009/08/10/1621_type63376_220700.shtml

³ URL: <http://www.edinros.ru/rubr.shtml?110125>

ного повышения экспортных пошлин на необработанную древесину), и «пряник» (в форме внеконкурсного предоставления значительных лесных массивов под заявляемые инвесторами проекты по освоению лесов, к тому же по льготной, 50%-й ставке арендной платы).

Но, как показали последние события, корректировки намеченных партией «Единая Россия» и правительством мер вполне возможны. Так, министр экономического развития РФ Э. С. Набиуллина сообщила в начале августа 2009 г., что российское правительство обсуждает вопрос об отсрочке очередного повышения вывозных пошлин на необработанную древесину еще на год⁴. Предыдущая отсрочка в августе 2008 г. была принята с учетом ее возможного влияния на сдерживание кризисных явлений в зависящей от российского сырья финской деревообрабатывающей промышленности и сокращение рабочих мест в российской лесозаготовке.

Комментируя предложения Б. В. Грызлова о возможностях и путях извлечения дополнительных доходов из лесной отрасли, Д. А. Медведев подчеркнул, что «это ещё в значительной степени зависит и от позиции наших соседей»⁵, имея в виду Финляндию и Китай – крупнейших торговых партнеров и потенциальных инвесторов в лесоперерабатывающий комплекс России.

Идет ли в данном случае речь лишь о тактических отсрочках и временных компромиссах в реализации мер, предусмотренных проектом «Российский лес», или президент и правительство планируют существенную корректировку лесной стратегии?

На наш взгляд, вопросы развития лесного комплекса страны требуют непредвзятого и глубокого анализа, поскольку его состояние таково, что прописанная партийным проектом политика «ускорения» может привести к еще большей деградации отрасли. По оценке специалистов лесного отдела организации «Гринпис России», с которой согласны большинство экспертов и работников лесного хозяйства, результаты реформ

⁴ Правительство РФ, возможно, еще на год отложит очередное повышение вывозных пошлин на необработанную древесину. URL: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-27825.html>

⁵ URL: http://www.kremlin.ru/appears/2009/08/10/1621_type63376_220700.shtml

последних лет привели к целому ряду негативных последствий в лесном секторе страны:

лесное хозяйство практически исчезло, осталась лишь «бумажная» деятельность (планы и отчеты)⁶;

государственная лесная охрана ликвидирована, объемы незаконных рубок и других правонарушений в лесном секторе существенно выросли;

объемы производства в лесном секторе сократились примерно на четверть и продолжают неуклонно сокращаться при соответствующем росте безработицы в лесных деревнях и поселках;

большинство крупнейших потенциальных инвесторов в лесном секторе России или отказались от своих проектов, или как минимум отложили принятие принципиальных решений до лучших времен;

малый бизнес в лесном секторе практически полностью или уничтожен, или поставлен на грань вымирания;

централизованная система борьбы с лесными пожарами распалась на изолированные, в основном нежизнеспособные региональные фрагменты, и тоже почти уничтожена; лесной сектор лишился изрядной доли наиболее квалифицированных кадров, и отток этих кадров в другие (менее пострадавшие от действий законодателей) отрасли народного хозяйства продолжается⁷.

Было бы неразумно оставить без внимания эти оценки и не проанализировать содержание предлагаемой партией «Единая Россия» лесной политики, ход осуществления и результаты реформы управления лесным хозяйством в 2007–2009 гг.

Трансформация приоритетов лесной стратегии

Как же определяется стратегия развития лесного комплекса страны? В последние годы осуществляется формирование системы документов, задающих перспективное развитие

⁶ Эскин В. Н., Липин А. С. Регулирование лесного экспорта // ЭКО. – 2007. – № 3. – С. 72–91; Платонов Е. П. Лесное хозяйство Югры // ЭКО. – 2008. – № 11. С. 105–115.

⁷ Нуждается ли российский лесной сектор в очередной порции «медвежьих услуг»? Лесной форум Гринпис России. URL: <http://www.forestforum.ru>

лесной отрасли. К ним относятся: стратегия – на федеральном уровне, лесные планы – в субъектах РФ, проекты освоения лесов – на арендованных лесных участках. В отсутствие концептуального документа – национальной лесной политики, как показывает сложившаяся практика принятия решений без учета мнения экспертного сообщества, роль такового при осуществлении «реальной политики» в лесной отрасли играет партийный проект «Российский лес». О качестве такой замены поговорим чуть позже.

Утвержденная (приказами профильных министерств в октябре 2008 г.) Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года⁸ (далее – Стратегия) впервые предусматривает увязать интересы лесного хозяйства и лесной промышленности. Однако, делая упор на удовлетворение потребностей внутреннего рынка в лесобумажной продукции и развитие производств по глубокой переработке древесины, документ трактует лесное хозяйство как «сырьевой блок», при этом ориентиром выступают показатели общего потенциала лесных ресурсов. Их реальная экономическая доступность, а также истощенность сырьевых баз лесной промышленности не учитываются. В Стратегии отмечается, что прогнозируемый объем заготовки древесины к 2020 г. для покрытия потребности в древесном сырье должен составить 294 млн м³, и этот объем может быть получен из так называемых «зон, подлежащих первоочередному освоению», расчетная лесосека в которых оценивается в 387 млн м³.

Насколько реален и лесоведчески обоснован этот целевой показатель, если, по оценкам специалистов, «заготовка 300 млн м³ древесины в год была чрезмерной для России. Леса не выдерживали такого темпа рубки и... не успевали восстанавливаться»⁹ В результате, как показывает академик РАЕН В. А. Алексеев, за последние 30 лет площадь спелых и перестойных лесов понизилась на 66,1 млн га, а средние запасы спелых древостоев, вопреки всем законам естественного роста

⁸ Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. № 248/482.

⁹ Алексеев В. А. Леса и лесная политика России. Лесной форум Гринпис России. URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=3831>

леса и требованиям неистощительного лесопользования, снизились до и ниже уровня приспевающих.

Стратегия не только опирается на «валовые» и недостоверные оценки возможностей увеличения заготовки древесины, но и не учитывает новые категории защитных лесов и ограничения рубок, установленные Лесным кодексом РФ в 2006 г. Расчеты новых допустимых объемов изъятия древесины с учетом закрытия лесным законодательством многочисленных лазеек, допускающих уничтожение защитных лесов и перерубы, должны были быть осуществлены при разработке лесных планов субъектов РФ и лесохозяйственных регламентов лесничеств только к 31 декабря 2008 г.

Но, как оказалось, достоверные сведения о возможных объемах заготовки древесины не являются приоритетом деятельности федерального органа управления лесным хозяйством – Рослесхоза. В лесных планах субъектов РФ (разработанных подведомственными Рослесхозу организациями) новые категории защитных лесов не выделялись, а при принятии этих планов комиссия Рослесхоза благосклонно утверждала необоснованно резкое увеличение лесозаготовок и связанные с ними абсолютно нереальные показатели роста лесных бюджетных доходов. Тем самым виртуальность лесного хозяйства закладывалась на очередное десятилетие.

Так все же, может, стоит вернуться к оценке исходных данных, лежащих в основе «ускоренного» сценария лесной стратегии, и начать с разработки лесосырьевых балансов как региональных, так и в целом для страны? При этом, возможно, придет осознание, что для обеспечения сырьем многочисленных и амбициозных инвестиционных проектов в области лесопереработки, задуманных бизнесменами и региональными чиновниками в годы бурного экономического роста, во многом спровоцированного, как оказалось, необеспеченным спросом, придется прибегать к импорту древесины.

Этот, не отраженный Стратегией (вероятно, по политическим соображениям), сценарий, допускающий возможность импорта сырья для проектируемого прироста мощностей лесной промышленности, вовсе не следует игнорировать. Расчеты коммерческой эффективности инвестиционных проектов,

учитывающие реальные источники финансирования затрат на создание необходимой сети лесных дорог, свидетельствуют о предпочтительности импорта дешевой древесины.

Возврат к доперестроечным объемам заготовки, близким к 300 млн м³ в год, уже невозможен в рамках старой структуры лесозаготовок, когда более 90% всей заготавливаемой в стране древесины составляли сплошные рубки и так называемые санитарные «рубки дохода». Необходимы структурные изменения в лесопользовании, ведущие к существенному увеличению мероприятий ухода за лесом. Аксиомы современного лесного хозяйства известны: только при должном уходе за лесом обеспечивается увеличение ежегодного прироста спелой древесины, что является основой эффективного лесопользования. В условиях интенсивного лесного хозяйства порядка 35% древесины будет поступать от выборочных рубок, для чего необходимы как минимум две предпосылки: наличие в лесохозяйственных массивах развитой транспортной инфраструктуры, а также спроса на заготавливаемую древесную массу. В настоящее время обе эти предпосылки интенсификации лесного хозяйства отсутствуют. Более того, их упоминание в Стратегии никак не соотносится с выстраиванием новых приоритетов развития лесного хозяйства.

Стратегия констатирует, что «протяженность лесных дорог в Российской Федерации составляет 1,46 км на одну тыс. га лесных земель, а в странах Западной Европы и Северной Америки – 10–45 км». При этом в разделе, определяющем мероприятия по интенсификации использования лесов, говорится лишь о развитии дорожно-транспортной сети районов Сибири и Дальнего Востока – в связи с **«освоением новых лесных массивов** и расширением объемов лесозаготовок». Для Европейско-Уральской же части страны конкретизация задачи полного использования лесных ресурсов перекладывается Стратегией на лесные планы субъектов РФ, реальность и сбалансированность показателей которых оставляют желать лучшего.

Таким образом, поскольку данный документ основывается на ложных предпосылках об изобилии доступных лесных ресурсов, то и вопросы изменения структуры лесопользования на пути интенсификации лесного хозяйства в нем не

отнесены к числу приоритетных задач, вокруг которых выстраивалась бы система стратегических мероприятий и инструментов регулирования лесного хозяйства.

В результате Стратегия закладывает рост ежегодной площади заготовок древесины по сплошным рубкам на 32% в 2020 г. по сравнению с 2007 г. при общем увеличении объемов заготовки на 42%. Как же в таком случае сопрягаются целевая установка партийного проекта по «повышению эффективности лесопользования» и реальная политика, предусмотренная Стратегией, по ускоренному наращиванию площадей ежегодно вырубаемых лесных массивов?

Похоже, эта цель – лишь благое намерение. Такое положение дел в расстановке приоритетов развития лесной отрасли опасно. В условиях кризиса необходимость изменения отраслевой структуры российской экономики стала очевидной, но вот понимания, что структурные преобразования должны быть осуществлены и внутри самих сырьевых отраслей, пока нет.

Вряд ли можно рассчитывать, что поборником глубоких структурных преобразований в лесном хозяйстве выступит отраслевой орган управления. Приверженность Рослесхоза узковедомственным интересам отчетливо проявилась в его неспособности методически и информационно обеспечить перспективное планирование развития лесного хозяйства при разработке лесных планов субъектов РФ.

Так, Рослесхоз продолжает настаивать, что «лесоустройство должно проводиться государственными специализированными организациями»¹⁰, при этом руководство проводит политику закрытости доступа к формируемой за счет государственных средств в недрах лесного ведомства информации даже в ходе выполнения государственных контрактов на разработку лесных планов субъектов РФ.

Поощряя «приватизацию» лесной информации подведомственными организациями и последующую ее перепродажу арендаторам, Рослесхоз не случайно считает единственно верным решением обеспечение финансирования лесоустроительных затрат за счет средств федерального бюджета. Но при систем-

¹⁰ Материалы Первой международной конференции «Проблемы лесоустройства и государственной инвентаризации лесов в России». 2-4 февраля 2009 г. Москва. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/news/214>

ном, иначе говоря, государственном подходе к использованию информации о лесах обнаруживаются разнообразные частные и общественные ресурсы для покрытия, например, наиболее дорогостоящей картографической части лесоустroительных затрат.

Многоплановость и различная функциональная направленность получаемой при лесоустroительстве информации заставляют тщательнее подходить к разработке правил ее производства и обращения. В первую очередь, вместо ведомственной лесоустroительной инструкции необходим государственный стандарт на информацию о лесах. Следует также учитывать, что в актуальной информации о границах лесных участков и лесного фонда заинтересованы различные потребители пространственных данных в субъектах РФ: муниципальные образования, владельцы граничащих с лесом земельных участков, распорядители линейных объектов, проходящих по территории лесного фонда.

Когда речь идет об интеграции интересов субъектов различной ведомственной принадлежности, как и в случае выбора приоритетов, нацеливающих на глубокие структурные преобразования в отрасли, отсутствие национальной лесной политики приводит к преобладанию инерционного подхода, стремлению вернуться назад, к простым решениям. В результате – к сужению стратегических целей, перспективных задач, комплексных мероприятий до границ ведомственных интересов.

По упрощенному пути осуществлялся и выбор главного инструмента стимулирования инвестиций в лесную отрасль. Для реализации положений Стратегии по развитию лесного комплекса страны на базе крупных инвестиционных проектов правительством принято решение¹¹ о занижении стоимости лесных ресурсов для приоритетных инвесторов и ограничении конкурентного механизма распределения участков лесного фонда.

Тем самым в лесной сфере создаются условия для захвата наиболее перспективных лесных массивов с целью их дальнейшей перепродажи оставшемуся без древесного сырья мелкому лесному бизнесу, обрекаются на дефицит сырья

¹¹ О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 419.

многочисленные лесопилки — основа выживания удаленных деревень и лесных поселков.

Предвидя возможные сбои «упрощенного» механизма, центральная власть предоставляет субъектам РФ возможность контролировать исполнение инвесторами обязательств по созданию и модернизации объектов лесной инфраструктуры и объектов переработки заготовленной древесины, предусматриваемых в договорах аренды лесного участка. Тем самым внешне эффективный в своей простоте инструмент превращается в обремененную административным контролем и судебными разбирательствами бюрократическую процедуру с возможными коррупционными последствиями.

Остается загадкой, чем обусловлен выбор уже давно зарекомендовавшего себя не с лучшей стороны инструмента (занижение цены ресурса) из широкого спектра рыночных рычагов управления? Например, льготного финансирования реально создаваемых мощностей лесопереработки, налоговых каникул на первые годы выпуска продукции или компенсации части затрат по введенным в действие объектам лесной инфраструктуры.

К сожалению, не лучшим образом обстоят дела и с трансляцией установок Стратегии на региональный уровень.

Лесное планирование — хорошо забытое старое?

Лесное планирование, предусмотренное новым Лесным кодексом РФ, определяется 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.

Опыт разработки первых лесных планов субъектов РФ показывает, что регионы пока не овладели лесным планированием как инструментом реализации полученных из центра полномочий в области лесных отношений. Баланс региональных интересов в настоящее время складывается из возможностей, определяемых переданными полномочиями по управлению государственными лесами, и обязанностей по организации использования, охране и защите лесов, не

подкрепленных в необходимом объеме перераспределением потоков дохода от лесного комплекса из центра в регионы.

Поэтому, решая рекреационные, социальные, экологические и другие проблемы населения региона, связанные с лесными пространствами, органы власти субъектов РФ вынуждены либо дополнительно финансировать расходы «по лесному профилю» из регионального бюджета, либо перекладывать эти заботы на арендаторов лесных участков.

Этим и обусловливается активная поддержка органами власти субъектов РФ заявок частных компаний на льготные условия использования лесных ресурсов (в 2008 г. подано более 80 заявок на такие проекты, еще около 200 проектов находилось в процессе подготовки). Отсутствие в лесных планах субъектов РФ прогнозных расчетов региональных лесных бюджетов не позволяет сопоставить возможную «экономия на арендаторах» с реальными потерями поступлений платы за использование лесов в бюджет субъекта РФ в связи с предоставлением лесного участка без проведения аукциона.

К сожалению, в отношении разнообразных показателей, представленных в лесных планах субъектов РФ на период 2009–2018 гг., невозможно определить ни их функциональную характеристику (являются ли они экспертной оценкой, сценарным прогнозом или проектным заданием), ни используемую методику расчетов. Большинство этих показателей воспринимаются как произвольно заданные целевые установки. Обобщающая таблица лесных планов содержит зачастую тот же набор целевых прогнозных показателей, который уже устанавливался Рослесхозом субъектам РФ в старой системе управления лесным хозяйством на 2009–2011 гг.

Лесное планирование в субъектах РФ как новый инструмент перспективного целеполагания и стратегического управления лесным хозяйством на государственном уровне оказалось чужеродным элементом реальной лесной политики, несмотря на все усилия по реформированию отрасли.

Было бы логичным на федеральном уровне подготовить сводный лесной план РФ и сопоставить полученные данные с показателями, заложенными в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г. Этого

до сих пор не сделано, и лесные планы субъектов РФ постепенно покрываются архивной пылью. Опять возникает вопрос, в какой мере положения национальной лесной политики (или ее заместителя – партийного проекта) транслируются в лесной Стратегии и далее – в лесных планах субъектов РФ? На наш взгляд, крайне слабая согласованность этих документов не случайна, поскольку если бы региональные лесные планы разрабатывались в соответствии с современными требованиями лесоведения, экономических расчетов, картографических данных, тогда в лесную политику России пришлось бы вносить существенные корректировки.

Любопытно, что действующие нормативные положения по лесному планированию не учитывают ряд принципиальных вопросов, связанных с лесным хозяйством, таких, как выработанные международным сообществом принципы устойчивого управления лесами и особенности воспроизводства лесных ресурсов в качестве сырья для лесной промышленности. Динамика сырьевых рынков, в том числе и 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 разработаны соответствующие критерии и индикаторы¹². В отношении к лесам выстраивается новая система приоритетов, где на первый план выдвигаются достижение и стабильное поддержание целевой динамики лесов, обеспечивающей неистощительное многоцелевое лесопользование, сохранение и повышение биологического разнообразия лесов. В концепции устойчивого управления леса определяются как жизненно необходимая для общества экосистема.

К сожалению, чисто рыночные механизмы невосприимчивы к оценке общественных благ, поэтому требуется совместными

¹² 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.

усилиями общественных организаций и органов государственного управления формировать новые факторы и спроса, и предложения лесных ресурсов, чтобы преодолеть сложившееся отношение к лесам как источнику древесного сырья.

В России критерии и индикаторы устойчивого управления лесами введены в практику управления лесным хозяйством с 1998 г., правда, лишь «для дополнительного анализа деятельности государственных органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации на соответствие принципам устойчивого управления лесами, рекомендуемым мировым сообществом»¹³. За прошедшие десять лет ситуация кардинальным образом не изменилась. Неудивительно, что в лесных планах субъектов РФ данные принципы не заняли того центрального положения, вокруг которого должны формироваться система показателей перспективного освоения лесов и комплекс лесохозяйственных мероприятий.

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

Существенным недостатком хода разработки лесных планов субъектов РФ на 2009–2018 гг. было отсутствие в регионах специально сформированных представительных комиссий, которые выступали бы и постановщиком задач лесного планирования, и обеспечивали бы рассмотрение проекта плана с учетом замечаний независимых экспертов. Организованная Рослесхозом экспертиза проектов лесных планов в ведомственных учреждениях свелась к чисто формальной процедуре, позволяющей списать значительные средства, выделенные на эту работу из государственного бюджета.

Совершенствование методологии лесного планирования должно быть направлено не на расширение состава показателей

¹³ Об утверждении критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 5 февраля 1998 г. № 21.

лесного плана и усиление контроля Рослесхоза за исполнением органами власти субъектов РФ переданных им полномочий, а на совершенствование процедур оформления интересов участников лесных отношений и принятия согласованных решений.

Управление лесами как пространственными объектами

Внедрение принципов устойчивого управления лесами в практику лесных отношений, как отмечалось выше, означает переход к более сложному объекту управления, что выражается не только в его многоцелевой направленности, но и в более сложной пространственной организации.

Традиционными пространственными объектами лесного хозяйства выступают лесничества, урочища, лесные кварталы и выделы. Если выдел представляет собой пространственно однородную совокупность лесных насаждений, в отношении которой по лесоводственным требованиям назначаются хозяйственные мероприятия, то лесной квартал – это условная счетно-измерительная единица лесного фонда. Границы лесничеств, так же как и кварталов, носят условный характер и связаны с используемой системой управления лесным хозяйством.

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. Уже через год новое руководство Министерства лесного комплекса республики было вынуждено начать перекраивание границ для повышения эффективности управления: количество лесничеств решено было увеличить и обеспечить приведение их границ в соответствие с границами административных районов.

В ходе решения других 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 лесоэкономические 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 три лесозоноэкономических района, к которым применялся дифференцированный подход для анализа и планирования лесопользования.

Территории водосборов, ареалов обитания животных, зон произрастания редких видов растений, ландшафтные экосистемы также представляют собой разнообразные пространственные объекты, проекции которых на карты лесонасаждений не совпадают с квартальной сетью или границами лесничеств. Соответственно, для лесного планирования и управления лесами как многослойными пространственными объектами и трансграничными процессами необходимы современные инструменты, такие, как геоинформационные системы.

В настоящее время управление процессами использования, охраны и воспроизводства лесов на уровне субъекта РФ осуществляется по старой технологии, так что связь управленческих решений с реальным объектом обеспечивается только за счет опыта и знаний отдельных специалистов.

С развитием арендных отношений возникает понятие лесных участков, которые определяют новые пространственные объекты на территории лесного фонда.

Для большинства видов использования лесов границы лесного участка стабильны на протяжении срока, превышающего принятый в лесном хозяйстве десятилетний период лесного планирования. Однако для целого ряда видов использования лесов (предусмотренных ст. 41, 43-46 ЛК РФ) лесные участки нередко возникают и упраздняются, меняют свои границы в краткосрочном (1-3 года) лесохозяйственном цикле. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре ежегодно предоставляется в пользование и возвращается после рекультивации несколько тысяч лесных участков. Соответственно, административный, лесохозяйственный и картографический учет оборота лесных участков связан с обработкой значительного объема информации, полнота и достоверность которой могут быть обеспечены на должном уровне лишь с помощью современных геоинформационных систем.

К сожалению, в отношении лесных участков нет ясности по ряду существенных правовых и экономических вопросов. В Лесном кодексе характеристика правового статуса лесного участка дана путем отсылки к земельному участку и, соответственно, Земельному кодексу РФ 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 и его трактовкой органами госрегистрации как земельного участка, у которого может быть только один арендатор.

Еще больше вопросов вызывает официальный прейскурант ставок платы за использование лесных ресурсов. Поскольку арендная плата за лесные участки дифференцирована не по ценности конкретного лесного участка, а на основании того или иного вида его использования, и варьируется от 3 коп. за 1 га для ведения охотничьего хозяйства до 50 тыс. руб./га для осуществления рекреационной деятельности, то это не способствует оптимальному распределению лесных участков по видам использования лесов. Так что предусмотренное лесными планами субъектов РФ зонирование территории лесного фонда по видам использования лесов оказывается не подкрепленным ни ясным положением нормативного акта, ни экономическими стимулами.

Важность пространственного отражения лесохозяйственных процессов в лесных планах субъектов РФ диктует развернутые требования к вопросам зонирования территории лесного фонда, картографического отражения лесохозяйственной инфраструктуры, лесных участков в аренде, лесных экосистем и другой пространственно взаимосвязанной информации.

В заключение краткого обзора лесной политики России можно дать ответ на вопрос, кто же будет хозяином в российских лесах.

Реальное содержание лесных отношений состоит не в перераспределении полномочий по вертикали власти, а в выражении обществом и отдельными группами разнообразных, связанных с лесами интересов, их согласовании и в результате – осуществлении необходимых хозяйственных мероприятий на конкретном лесном участке. Ведь из территорий таких участков складываются лесничества, лесные земли в границах субъекта РФ и далее – земли лесного фонда Российской Федерации.