

**Доклад руководителя
Федерального агентства лесного хозяйства
В.П. Рощупкина
на Международном лесном форуме**

**10 октября 2006 г.
г. Санкт-Петербург**

Уважаемые господа, коллеги!

1. Позвольте теперь перейти к отчетному докладу перед VI Всероссийским съездом лесоводов. Одновременно наш доклад адресован всем участникам Международного лесного форума, в первую очередь – коллегам, собравшимся VIII Международный лесопромышленный Конгресс.

Пятый съезд лесоводов России проходил три с половиной года назад.

Главный общественно-политический итог прошедших лет

– лесной комплекс оказался в центре внимания политического руководства страны, бизнес - сообщества, широкой общественности.

Проблемы развития лесного хозяйства и лесной промышленности дважды – в Республике Карелия и в Республике Коми – обсуждались с личным участием Президента России. Они рассматривались на

Правительстве, в Государственном Совете, в обеих палатах Федерального Собрания.

Итогом стало подготовка принципиально нового Лесного кодекса. Также была сформирована масштабная федеральная программа «Развития мощностей по глубокой переработке древесины и освоения новых лесных массивов на период до 2015 года».

2. Если говорить о главных практических результатах, то они таковы.

▲ Обеспечен устойчивый рост площади земель, покрытых лесной растительностью, а также запасов древесины.

Рост этот пока небольшой, десятые доли процента, но это миллионы гектаров и миллиарды кубометров леса.

▲ Устойчиво росли основные показатели лесопользования и ведения лесохозяйственных работ.

▲ Величина лесного доходы превысила размеры бюджетного финансирования.

▲ Воссоздана работоспособная структура лесопромышленного управления. Начат процесс передачи на региональный уровень прав, полномочий и ответственности по лесопромышленному управлению.

Завершен ряд пилотных проектов по разделению хозяйственных и управленческих функций лесхозов.

▲ Сохраняется стабильная работа общепромышленных систем – науки, лесного семеноводства, авиалесоохраны.

Найдены адекватные правовые рамки для развития системы лесоустройства.

Сохранена и адаптирована к новым условиям отраслевая система высшего и среднего специального образования.

Возрождено движение школьных лесничеств. Лучшие его представители вместе со своими сверстниками из 56 стран мира участвуют в III международном юниорском конкурсе, который проходит здесь же в Санкт-Петербурге в рамках нашего форума.

▲ В результате всего этого обеспечено удовлетворение потребностей национальной лесной промышленности, населения и экспорта в лесных товарах.

▲ Одновременно позитивные сдвиги имели место в лесной промышленности.

Темпы ее роста составили 4,2% в год, что превышает средние показатели по реальному сектору экономики. Инвестиции в отрасль только за 2005 год возросли на 25% и превысили 40 млрд. рублей. В отрасли реализованы десятки новых инвестиционных проектов по переработке древесины и техническому перевооружению лесозаготовительных предприятий. Наметились позитивные тенденции к импортозамещению.

Можно констатировать, что в период с 2003 по 2006 год лесной комплекс в целом устойчиво развивался.

Однако, несмотря на достигнутые позитивные

результаты, многолетнее отставание лесного сектора экономики все еще не преодолено.

Глубина и сложность наших общих проблем были в полной мере осмыслены в последние годы. Участники нашего уважаемого форума принимали в этом непосредственное участие.

3. Пути решения проблем лесного комплекса обозначены в поручениях Президента России по итогам апрельского совещания в Сыктывкаре.

Эти поручения уже выполняются и отражены в законодательных инициативах Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания.

Суть предлагаемых решений:

в формировании лесных отношений, отвечающих современным реалиям и вызовам;

в реформе лесоуправления;

в проведении структурных преобразованиях в лесном хозяйстве и лесной промышленности; в том числе на основе создания крупных интегрированных компаний,

в целенаправленной реализации комплексов мероприятий:

по воспроизводству лесов,

освоению новых лесных массивов,

развитию мощностей по глубокой переработке

древесины,

пресечению незаконного оборота древесины.

4. С 2007 года нам предстоит вести лесное хозяйство в принципиально новых условиях. Пройдет децентрализация лесоуправления, самая масштабная и последовательная за все годы существования российского лесного хозяйства.

Это решение отражает желание и готовность регионов самостоятельно управлять своими лесными ресурсами.

Новые условия частично уже были заданы в федеральном законе 199-ФЗ. Они закреплены в проекте Закона о федеральном бюджете и развиты в новой редакции Лесного кодекса.

Администрации лесосырьевых регионов, получают самые широкие полномочия в сфере использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства.

5. В федеральном ведении сохраняется крайне ограниченный перечень функций.

- Выработка единой государственной политики в сфере лесоуправления и лесопользования.

- Лесохозяйственное нормирование. Все правила и нормы впервые будут дифференцированы по лесорастительным районам.

- Государственный учет и инвентаризация лесов. Дистанционный (аэрокосмический) мониторинг лесов на предмет охраны и защиты лесов от пожаров, вредителей, болезней и незаконных рубок.

- Лесное семеноводство с ориентацией на ценные породы с улучшенными наследственными свойствами.

- Взаимодействие с лесными администрациями зарубежных стран; организация международных проектов.

- Отраслевая наука и образование.

Такое распределение прав и полномочий соответствует опыту стран с максимальной децентрализацией управления лесами.

6. Вместе с правами и полномочиями администрациям регионов предстоит принять от Рослесхоза 1759 лесхозов, в составе которых находится более 7,5 тысяч лесничеств, а также порядка сотни других государственных предприятий и учреждений.

Численность персонала в передаваемых организациях – около 190 тысяч человек, балансовая стоимость основных фондов – около 35 млрд. рублей.

Общий порядок и механизмы передачи учреждений, имущества из центра в регионы установлены Правительством. При должной готовности и грамотном юридическом сопровождении на исполнение этого требуется не менее 3 месяцев.

Затягивание процесса по любым причинам – серьезная угроза оставить лесной сектор без финансирования на следующий год. Так что, здесь очень важно не повторить ошибки, имевшие место при передаче сельских лесов.

7. Условия бюджетного финансирования лесного хозяйства в 2007 году уже заданы.

Они определяются Методикой распределения субвенций на реализацию передаваемых полномочий.

Она основана на нормативном подходе к установлению затрат:

- на все лесохозяйственные работы, включая бывшие «сельские леса» и противопожарные меры,
- на содержание территориальных органов.

При этом надо иметь в виду:

- 1) не все функции передаются на места,
- 2) не все работы предполагается выполнять за счет бюджетных средств.

Суммарный объем субвенций по 2007 году будет уточняться в зависимости от окончательных формулировок по распределению полномочий, который войдут в текст Лесного кодекса.

В последующие годы исходной базой для бюджетного финансирования лесного хозяйства станут долгосрочные региональные лесные планы. В этих рамках будет обеспечиваться основное взаимодействие Рослесхоза и регионов.

Очевидно, что регионы обязаны будут изыскивать собственные источники для поддержки лесного хозяйства.

В этой связи отмечу, что мы поддерживаем предложения регионов о передаче им вместе с

полномочиями также и всех платежей за пользование лесным фондом.

8. В течение длительного времени мы поддерживали весьма низкие лесные подати, в том числе цены на древесину, отпускаемую на корню.

В большинстве регионов цены находятся ниже отметки 60 рублей за кубометр. В результате – доля затрат на древесное сырье в готовой лесобумажной продукции составляет в России 4-5% против 35-60% в основных странах-производителях.

Это давало и дает отечественным переработчикам значительные конкурентные преимущества и дополнительные инвестиционные возможности.

Вместе с тем это резко ограничивало возможности финансирования лесного хозяйства.

За последние три года доходы лесного хозяйства увеличились на 75 процентов и достигли 32 миллиардов рублей. Очевидно, однако, что в новых условиях этого окажется недостаточно.

В этой связи следует ожидать, что регионы продолжат политику повышения ставок лесных платежей. Это очень острая мера. Однако, нет другого способа повысить лесной доход и, заодно, убрать с рынка так называемых «льготных» лесопромышленников.

Во всех случаях, на первый план выходит работа администраций регионов с лесопользователями.

9. В качестве основной формы лесопользования в целях заготовки древесины предлагается аренда сроком до 49 лет с обязательным ведением лесного хозяйства. Право аренды будет приобретаться на лесном аукционе.

Кроме того, лесные участки будут предоставляться без аукционов для реализации приоритетных инвестиционных проектов. Перечень таких проектов утвердит Правительство.

По вновь заключенным арендным договорам предусматривается гражданско-правовой оборот прав пользования лесными участками, включая залог, субаренду и переуступку прав.

В определенных случаях предусмотрена такая стимулирующая мера, как обнуление арендной платы на первые пять лет.

Все это очень важные новые привилегии, которые призваны улучшить инвестиционный климат в лесной промышленности.

«Новые арендаторы», то есть победители аукционов 2007 и последующих годов, сразу же получают эти привилегии и, одновременно, обязанности ведения лесного хозяйства.

10. Сегодня у арендаторов находится 101 млн. га с установленным объемом отпуска древесины около 135 млн. кубометров.

Обозначенные выше привилегии на этих «старых

арендаторов» не распространятся, так сказать, автоматически.

Это вполне закономерно. Анализ арендных договоров показывает низкую эффективность освоения выделенных лесных ресурсов: договора реализуются только на 60% от установленного отпуска.

В результате на арендаторов приходится менее половины от общего объема заготовки древесины.

Так что они будут поставлены перед необходимостью реоформления договоров аренды. Думаю, не всем это удастся легко сделать.

Разумеется, элита долгосрочных лесопользователей, на которой держится сегодня отрасль, свои позиции не только сохранит, но и упрочит.

Но, вероятно, уйдут из лесного бизнеса те, кто не располагают переработкой и возможностями для ведения лесного хозяйства.

Понуждение лесопользователя к выполнению обязательств, как по заготовкам, так и по ведению лесного хозяйства – становится теперь непосредственной сферой интересов администраций регионов.

11. На участках леса, не переданных в аренду, а это примерно 90% лесных территорий, лесное хозяйство будет вести отобранный по конкурсу исполнитель соответствующего государственного заказа.

Это принципиальная новация. Как известно, что всю

эту работу сегодня выполняют лесхозы, которые с 1 января переходят в ведение субъектов Российской Федерации. Как вы знаете, 2/3 финансирования они зарабатывают за счет заготовки древесины.

В рамках новых лесных отношений таких заработков у государственных учреждений не будет: все виды заготовки древесины отнесены исключительно к предпринимательской деятельности.

Поскольку в Рослесхоз продолжают поступать многочисленные вопросы по этому поводу, еще раз напомним. Законодательные рамки дают нам право отвести в ноябре-декабре лесхозам лесосечный фонд и выписать лесорубочные билеты, действующие на весь 2007 год.

Однако уже с 2008 года этого источника не будет уже окончательно. Предполагается убрать лесорубочные билеты; их заменят лесные декларации.

Перечисленными условиями определяются и темпы, и масштабы реформы лесоправления, которую предстоит проводить непосредственно в регионах.

12. Сегодня лесной сектор экономики осваивает менее четверти наличного лесного ресурса. Поэтому стратегической задачей становится развитие перерабатывающих мощностей в основных лесосырьевых регионах.

Главный инструмент определился: это инвестиционные соглашения при осуществлении крупных

проектов в увязке с развитием лесной инфраструктуры.

Я уже упоминал о федеральной целевой программе развития ЛПК и освоения новых лесных массивов, концепцию которой Правительство рассмотрит в ноябре текущего года.

Она предполагает реализацию более сотни крупных проектов по глубокой переработке древесины, в лесных регионах. В их составе - также проекты по транспортной и энергетической инфраструктуре, включая строительство лесовозных дорог. Все они должны быть реализованы в ближайшие 6-8 лет.

Президентом России поставлена задача стимулирования внутреннего спроса на продукцию отечественной деревообработки.

Сделан акцент на два новых для нас направления, непосредственно связанных с национальным проектом «Доступное и комфортное жилье»:

- применение энергоносителей древесного происхождения;
- увеличение использования древесины в жилищном строительстве.

Лесные ресурсы для решения этих задач имеются в изобилии. Только в Европейской части России накопилось свыше 4,7 млрд. кубометров низкосортной древесины.

С 2007 года у регионов появляется действенное средство для решения всех этих задач – эффективное

управление наличным лесным ресурсом в увязке со стимулированием и реализацией инвестиционных проектов развития перерабатывающих мощностей.

13. Особое значение в новых условиях должны получить щадящие виды лесопользования, не связанные с заготовкой древесины:

для рекреационных целей,

для побочного лесопользования,

для нужд охотничьего хозяйства и ряда других.

Надо сказать, что объемы этих щадящих видов лесопользования возросли по сравнению с 2003 годом в 8 раз и достигли 9% от суммарных платежей за пользование лесным фондом. Во многих случаях эти формы лесопользования обеспечивают многократно больший уровень лесного дохода, нежели лесозаготовки, сохраняя при этом лесные экосистемы.

Прогнозы указывают на значительное расширение этого сегмента. В частности, федеральным законодательством уже предусмотрено создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

▲ В связи с распространением форм щадящего лесопользования упомяну также идею создания модельных лесов, которая увязывается с интересами сохранения среды обитания коренных народов. Всего в России организовано уже 5 модельных лесов, еще 3 находятся в стадии планирования при непосредственном участии наших

зарубежных коллег.

В долгосрочной перспективе перед нами стоит задача расширения сети модельных лесов. При активном участии неправительственных организаций. По всем лесорастительным районам.

14. Разрешенным видом лесопользования становится предоставление участков лесных земель для нужд разведки и добычи полезных ископаемых, развития транспорта и ряда других целей.

Надо сказать, что за последние три года объемы предоставления земель лесного фонда под эти цели возросли в 1,7 раза. Важность этого направления понятна. Это рост лесного дохода, плюс к тому – содействие реализации особо важных приоритетных проектов в энергетике, промышленности, транспорте.

Ожидаемая новация в том, что предоставление участков на эти цели будет производиться теперь на общих условиях аренды.

Идея здесь – в прекращении практики необратимого изъятия лесных земель.

15. Еще одна важная новация в лесных отношениях – это расширительная трактовка понятия лесной инфраструктуры.

В нее включаются объекты, обеспечивающие освоение лесных ресурсов. Сооружение транспортных и энергетических объектов разрешается во всех случаях,

кроме особо охраняемых природных территорий.

Сообразно заявленным целям лесопользования допускается также сооружение объектов лесозаготовительной и перерабатывающей инфраструктуры, либо зданий и сооружений рекреационного назначения.

Все эти позиции, безусловно, должны стимулировать процессы эффективного и грамотного освоения лесных участков.

16. Упомяну также еще целый ряд принципиальных новаций, которые вводятся в систему лесных отношений:

принята классификация лесов по целевому назначению – защитные, эксплуатационные и резервные леса;

снят ряд необоснованных запретов на заготовку древесины в соответствии с новой классификацией лесов;

нормирование лесохозяйственной деятельности поставлено в соответствии с классификацией и районированием лесов;

лесничества утверждаются в качестве базовой единицы лесопользования.

17. Особо следует выделить принцип участия граждан и общественных объединений в подготовке решений, связанных с использованием лесов и ведением лесного хозяйства.

В частности, закон о местном самоуправлении

предусматривает институт «публичных слушаний». Этот механизм может и должен активно использоваться для урегулирования спорных вопросов в лесных отношениях на местах.

Закон о саморегулирующих организациях открывает широкие возможности для четкого, притом негосударственного, регулирования допуска к профессиональной деятельности и к ведению лесного бизнеса. Подобные механизмы активно используются в практике наших зарубежных коллег.

Роль такой саморегулирующей организации могло бы взять на себя и «Российское общество лесоводов». Кстати, ему давно было бы пора вернуть славное имя «Российского лесного общества».

18. Напомню, что в России сохранилось 26% неосвоенных лесов мира; леса России обеспечивают ежегодное депонирование углерода в объеме 29 млрд. тонн.

Новая классификация лесов исходит из понимания глобальной экологической роли российского леса. В том числе, в глобальных процессах регулирования состояния окружающей среды, биологического разнообразия, климата, речных стоков.

В этой связи подчеркну, что статус резервных и защитных получает в общей сложности более полумиллиарда гектаров лесных земель.

19. Здесь я упомяну о важном показателе оценки

качества исполнения полномочий, передаваемых в субъекты Федерации.

Это индикатор углеродного баланса: разность между депонированием и эмиссией углерода лесными экосистемами. Он призван дать интегральную экологическую оценку состояния дел в лесопользовании и воспроизводстве лесов в конкретных регионах.

Представляется необходимым закрепление этого показателя в лесном законодательстве.

20. О задачах воспроизводства, защиты и охраны лесов.

Нам удалось переломить негативные тенденции сокращения объемов лесовосстановительных работ, сложившиеся в начале 2000-ых годов.

В текущем году эти объемы достигнут 890 тысяч гектаров, что превышает площади выбытия лесов от рубок главного пользования. С учетом процессов естественного зарастания можно утверждать, что в целом по России обеспечена неистощительность лесопользования.

Президентом России поставлена задача перехода на интенсивные методы восстановления с упором на посадку и посев леса, создание плантационных лесов. Это особенно актуально для лесных территорий, которые интенсивно, иногда – сверх меры – эксплуатировались в последние десятилетия. И, в результате, утратили свой экологический, рекреационный и лесохозяйственный потенциал.

Начиная с 2007 года предполагается выйти на уровень лесовосстановления в объеме 1 млн. га, в том числе создание хозяйственно ценных насаждений на площади в 200 тыс. га.

При этом наращивание объемов будет идти одновременно с повышением технологического и лесоводственного уровня всех производимых работ.

Это непростая задача, которую предстоит решать сообща регионам, лесному бизнесу, профессиональным лесоведам...

Выполнение заданий по лесовосстановлению станет одной из оценок полноты и качества осуществления регионами полномочий по управлению лесами.

21. В целом, система защиты лесов от пожаров, болезней и вредителей отработана.

В ее основе – дистанционный мониторинг. На его данных планируются и проводятся необходимые противопожарные, профилактические и истребительные мероприятия. При этом приоритет отдается профилактике.

Объемы дистанционного пожарного и лесопатологического мониторинга составляют 560 и 28 млн. га соответственно. Его проведение и развитие остается в ведении федерального центра.

В соответствии с международным опытом введено разделение лесов на зоны наземной охраны, авиационной

охраны, а также космического мониторинга первого и второго уровней.

Проводимая работ дает определенные позитивные результаты:

на фоне естественных многолетних колебаний прослеживается четкая тенденция сокращения ущерба от пожаров;

удалось почти в полтора раза сократить очаги распространения вредителей и болезней леса.

Предстоит трудная организационная работа по включению в эту систему арендаторов. Основной груз ответственности и организационной работы опять же ляжет на регионы.

22. Обозначу еще одну задачу, которая имеет не только экономическое, но и международно-политическое значение. Это противодействие незаконному обороту древесины.

Расчетный объем незаконных рубок в России составляет около 10-15 процентов от общего объема заготовок древесины. Средствами наземного контроля, а также с помощью дистанционных методов удается выявить нарушений на общую сумму порядка 2 млн. кубометров, или всего 10% от расчетного объема нарушений.

Основные направления наших действий соответствуют международному опыту и включают комплекс мер в сфере законодательства, правоприменения,

социально-экономического развития и международного сотрудничества.

Нами реализуется Межведомственный план мероприятий по борьбе с незаконной заготовкой и оборотом древесины. В соответствии с декларацией Санкт-петербургской международной конференции завершается разработка документа более высокого уровня – Национального плана действий.

В числе основных мероприятий – аэрокосмический мониторинг; лесная сертификация; создание единой системы учета и измерений лесоматериалов; разработка и реализации соглашений об обмене электронной информацией о перемещении и таможенном оформлении лесоматериалов; развитие сотрудничества в рамках Конвенции ООН по трансграничной организованной преступности.

Наши расчеты показывают, что реализация Национального плана позволит резко увеличить выявляемость незаконных рубок и за этот счет уже в первые два года сократить объем незаконных лесозаготовок на 30%.

Отмечу, что основная нагрузка по выполнению этого плана ложится теперь на регионы, а также территориальные органы силовых и фискальных ведомств.

23. Есть все основания считать, что обозначенные новации найдут свое отражение в новом Лесном Кодексе.

Вчера здесь же, в Санкт-Петербурге прошли парламентские слушания по этому законопроекту. Обсуждение его базовых положений продолжится на круглых столах нашего форума. Очевидно, предстоят острые, содержательные дискуссии. Однако, есть основания считать, что и парламентарии, и отраслевая общественность поддерживают концептуальные положения законопроекта.

Так что, принятия нового Лесного кодекса Государственной Думой можно ожидать в самое ближайшее время.

24. Мы с вами впервые работаем в таком составе.

Полагаю, что в ходе выступлений на круглых столах и других площадках нашего форума прозвучит много полезных и действенных предложений:

- по проекту нового Лесного кодекса,
- по конкретным механизмам реализации законодательных новаций,
- по улучшению инвестиционного климата в лесной промышленности.

Ряд найденных решений уже отражен в проекте резолюции Форума.

В завершение хотел бы отметить: в лесном комплексе накоплен огромный интеллектуальный потенциал, многовековой практический опыт, богатые отраслевые традиции.

Вопрос в конечном итоге состоит в том, насколько весь этот багаж мы сумеем использовать для решения насущных проблем воспроизводства лесов, лесопользования и развития лесной промышленности.

Думаю, что общими усилиями мы сумеем достойно ответить на эти вызовы времени.

Спасибо за внимание!