



---

Distr.  
GENERAL

TIM/SEM.1/2003/R.20  
10 February 2003

Original: RUSSIAN

Семинар на тему:  
**“СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДРЕВЕСИНЫ”**

Пояна Брашов, Румыния,  
24-27 марта 2003

**Совершенствование организации лесопользования в России**

Заседание V

Основной документ, подготовленный представителем Союза лесопромышленников и  
лесоэкспортеров России, Россия

---

**Резюме**

Проблемы лесопользования в России, сохранения экологического потенциала лесов, создания благоприятных условий для работы лесопромышленного комплекса, на протяжении последнего года являлись предметом интенсивного обсуждения не только непосредственных участников лесных отношений в России – лесохозяйственников и лесопромышленников, но и общественности, а также различных инстанций исполнительной и законодательной власти. Примером может служить проходивший в Москве в сентябре 2002 г. Международный лесопромышленный форум «Лес и человек», собравший свыше тысячи участников, в том числе из 62 зарубежных стран..

Результатами таких обсуждений стали ряд программных документов по развитию лесного сектора России. Это и «Национальная лесная политика», и предложения по внесению важных изменений в Лесной Кодекс России, и одобренные Правительством России «Основные направления развития лесопромышленного комплекса до 2015 г.» и др.

Однако проблема заключается в том, что эти программные проработки на практическом уровне – реального лесопользования - пока не сказались. По данным

Министерства природных ресурсов России, уровень освоения расчетной лесосеки все последние годы не превышал 25%. Одной из причин этого, безусловно, является неурегулированность, а часто, и противоречивость методологии организации лесопользования.

Поэтому к числу задач, подлежащих решению в самое ближайшее время, можно отнести следующие:

- Завершение разработки и утверждение на самом высоком уровне Национальной лесной политики
- Завершение разработки (пересмотра) законодательной основы лесопользования в России, в первую очередь, Лесного Кодекса Российской Федерации;
- Формирование национальной системы добровольной лесной сертификации, органично входящей в международные сертификационные системы;
- Пересмотр многочисленных нормативно-правовых и методических документов, регламентирующих деятельность в сфере лесопользования, их приведение в соответствие с политическими, экономическими и экологическими реалиями сегодняшнего дня, с постулатами национальной лесной политики;
- Создание эффективной системы непрерывного повышения квалификации руководителей и специалистов, занятых практическими вопросами организации лесопользования в регионах.

Перечисленные задачи должны решаться с учетом богатого международного опыта и рекомендаций специально создаваемых междисциплинарных экспертных групп. Опыт создания таких групп наработан Союзом лесопромышленников и лесозэкспортеров России и показал свою эффективность.

Ключевые слова: лесная политика, лесное законодательство, лесопользование, организация лесопользования,

---

По запасам лесных ресурсов Россия является безусловным мировым лидером. Покрытая лесами территория России составляет 64.6% и равна **774.3 млн. га**. Общий запас древесины достигает **81,9 млрд. куб. метров**, что в 4 раза больше, чем в США (20.3 млрд. куб. метров), в 40 раз больше, чем в Швеции (2.1 млрд. куб. метров), почти в 16 раз больше, чем в Финляндии (5.1 млрд. куб. метров). Запасы спелых и перестойных насаждений составляют **44 млрд. куб. метров**.

Определяемая лесоводственными и экологическими требованиями годовая расчетная лесосека по рубкам главного пользования составляет **551 млн. куб. метров**. Ее использование в последние годы составляет 22-24 процента.

Так, в 2000 году по рубкам главного пользования заготовлено 130 млн. куб. метров, а в 2001 году – 126 млн. куб. метров. Кроме того, при проведении рубок промежуточного пользования и прочих рубок ежегодно заготавливается около 40 млн. куб. метров древесины.

Столь невысокий уровень использования древесных ресурсов имеет под собой ряд причин, в основе которых лежит затянувшийся по времени переход от плановой экономики и рыночной в сфере лесопользования.. Важнейшими из них являются устаревание основных фондов лесозаготовительных предприятий, низкий и неравномерный по регионам России спрос на продукцию лесозаготовки, высокий уровень затрат на транспортировку древесины по территории России и т.п. Особое место среди причин, непосредственно влияющих на уровень лесопользования в России, безусловно, занимает **несовершенная нормативно-правовая база организации лесопользования**.

Принципиальное изменение ситуации в лесном секторе страны, увеличение степени использования национальных лесных богатств, требует формирования и последовательной реализации **национальной лесной политики**, которая была бы одобрена на самом высоком уровне и адекватно воспринята всеми участниками лесных отношений.

Еще в 2002 году, по инициативе наиболее крупной и авторитетной общественной организации российского лесопромышленного комплекса – **Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России**, - была создана Рабочая группа, в которую вошли представители министерства природных ресурсов (МПР) России, министерства промышленности, науки и технологий (Минпромнауки) России, администраций многолесных регионов России, организаций лесного хозяйства и предприятий лесной промышленности и научных центров страны.

Цель Рабочей группы - разработка основных положений национальной лесной политики Российской Федерации, которая призвана стать «общественным договором» между всеми субъектами лесных отношений, устанавливая для них «правила игры» в виде экономического, правового и организационного механизмов реализации положений этой политики.

**Лесная политика** – многоплановый документ, в котором максимально учитываются особенности макрорегионов, резко отличающихся друг от друга по характеру роли лесов,

условиям их использования, формированию лесных рынков, внешнеэкономической деятельности, приоритеты развития отраслей ЛПК.

Не секрет, что наиболее слабым звеном в деятельности лесопромышленного комплекса страны является отсутствие в ряде лесопокрытых регионов возможностей переработки мелкотоварной и низкосортной древесины, отсутствие достаточного количества производственных мощностей. Поэтому крайне важно развивать отечественные конкурентоспособные лесоперерабатывающие производства.

В территориальном плане значительного расширения использования лесов необходимо достичь в Центральном, Южном и Уральском регионах России, там, где более всего развиты транспортная, энергетическая инфраструктура и потребительский рынок.

Приоритетной является также задача стимулирования глубокой переработки древесины в Дальне-Восточном регионе, который ориентирован на Японский, Китайский и рынки Азиатско-Тихоокеанского региона.

Одним из центральных звеньев национальной лесной политики является совершенствование нормативно-правовой базы лесопользования.

Сегодня основы рационального использования, охраны защиты и воспроизводства лесов определены **Лесным кодексом Российской Федерации** (от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ, с изменениями от 30.12.2001, N 194-ФЗ).

Кроме того, в области лесопользования действует более 30 нормативно-правовых актов, утвержденных Правительством Российской Федерации и федеральными органами управления лесными ресурсами, в которых недостаточно полно, а зачастую и противоречиво отражены отношения, которые возникают между участниками в рыночных условиях.

Вот только два примера несовершенства действующего законодательства:

1. Практика применения действующего Положения об аренде участков лесного фонда убедительно свидетельствует о необходимости пересмотра отдельных его условий. В частности, требуют пересмотра условия предоставления участков лесного фонда в аренду без проведения конкурсов по решениям администраций субъектов Российской Федерации на срок от 1 года до 5 лет. При этом арендатору не гарантируется пролонгация аренды даже при выполнении условий договора, что не стимулирует долгосрочные программы освоения лесосырьевых ресурсов и развития предприятий-арендаторов.

2. При продаже древесины на корню через аукционы участки лесного фонда выкупаются, как правило, непрофильными предприятиями, мелкими фирмами, которые не

вкладывают средства в развитие инфраструктуры (строительство лесных дорог, содержание лесных поселков, развитие производственно-технической базы и др.), но пользуются ими (например, существующими лесовозными дорогами, построенными основными лесозаготовителями). Отсутствие такого рода затрат позволяет этим предприятиям предлагать более высокую плату за древесину, отпускаемую на корню, и выигрывать на лесных аукционах.

Кроме того, в соответствии с законодательством ряд лесопользователей имеют возможность получать участки лесного фонда для заготовки древесины на льготных условиях. Ежегодный объем льготного отпуска древесины, заготавливаемой лесхозами МПР России, составляет более 20 млн. куб. метров, организациями Минсельхоза России – 9 млн. куб. метров, другими мелкими лесозаготовителями (на основании решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) - 33 млн. куб. метров. Указанные объемы составляют около 37% от общего объема заготовки древесины по Российской Федерации. Заготовленная на льготных условиях древесина часто продается по демпинговым ценам как внутри страны, так и на экспорт.

Сложившееся положение с области нормативно-правового обеспечения лесопользования вызывает справедливую критику со стороны многих участников лесных отношений, в первую очередь, лесопользователей.

Проект Лесного кодекса, подготовленный в сентябре 2002 г. МПР России, также подвергся критике лесной общественностью.

По инициативе Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России прошло широкое обсуждение этого проекта.

**Предложения**, которые выработаны по результатам этого обсуждения, сводятся к тому, что действующий сегодня Лесной кодекс должен быть уточнен и дополнен. Основными направлениями такой **доработки** являются:

1. четко определить в Кодексе следующие *права пользования* участками лесного фонда: *аренду, концессию и краткосрочное пользование*.
2. уточнить понятия, которые определяют *условия преемственности прав пользования участками лесного фонда*, в частности, предусмотреть *залог права пользования*, введение которого позволит улучшить финансово-экономическое состояние лесозаготовительных предприятий путем привлечения дополнительных инвестиций.

3. отменить статью Кодекса, предусматривающую *обязательную сертификацию*, приведя, тем самым, российскую практику в соответствие с практикой лесной сертификации ведущих лесопромышленных стран мира, где используется *добровольная лесная сертификация*, осуществляемая по критериям (показателям), признанным потребителями лесобумажной продукции.
4. ввести статью *«лесные дороги»*, в которой определить понятие и назначение лесных дорог, номинировать заказчика и источники финансирования строительства этих дорог. Заказчиком должен быть федеральный орган управления лесным хозяйством, источники финансирования – средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, собственные средства лесопользователей. Существующее же сегодня деление дорог в лесном фонде на лесохозяйственные, противопожарного назначения и лесовозные условное, так как лесовозные дороги используются как для вывозки древесины, так и в лесохозяйственных и противопожарных целях и, наоборот.
5. ввести *лицензирование* отдельных видов лесопользования, включая заготовку древесины, определить основные условия и порядок лицензирования, передав функции лицензирования субъектам Российской Федерации.
6. создать нормативно-правовую базу для передачи в *концессию участков лесного фонда*. Из-за отсутствия инфраструктуры лесосырьевые ресурсы в резервных лесах не осваиваются и требуются значительные капитальные вложения для развития лесозаготовок, деревообработки и выпуска конкурентоспособной продукции глубокой переработки. Передача участков в концессию способна обеспечить необходимый приток инвестиций, однако сегодня нет необходимого законодательного регулирования концессий.
7. определить *участие общественности* в обсуждении и решении вопросов использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов.
8. ввести положения, определяющие методы и средства *борьбы с незаконным оборотом древесины* и порядок координации этой работы.
9. исключить *льготы* по платежам за пользование лесным фондом, как не рыночную норму. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, пользователям должна выделяться финансовой помощь из бюджетов всех уровней в соответствии с действующим законодательством.

**Механизм реализации** рекомендаций и предложений, подготовленных лесной общественностью, Рабочей группой, Союзом лесопромышленников и лесозэкспортеров России включает несколько инструментов. Среди них - соглашения, подписанные между Союзом и большинством федеральных министерств и ведомств о сотрудничестве в вопросах поддержки деятельности лесного комплекса, привлечение возможностей, которыми располагают общественные объединения и Союзы, профильные комитеты Федерального Собрания Российской Федерации, утверждение Правительством Российской Федерации стратегических программ, базирующихся на этих рекомендациях и др.

В то же время, среди участников лесных отношений имеется четкое понимание того, что в обеспечении нормального функционирования лесного сектора важнейшая роль принадлежит государству. По мере развития глобализационных процессов в мировой экономике, необходимости реализации обязательств вытекающих из решений конференции ООН по устойчивому развитию, Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола, объективно повышается роль государства в регулировании экономических условий для успешной реализации национальной лесной политики.

Именно поэтому предложения, подготовленные по результатам обсуждения проекта Лесного Кодекса, были направлены Союзом лесопромышленников и лесозэкспортеров России председателю Правительства Российской Федерации с просьбой обеспечить их реализацию.

В соответствии с распоряжением главы Правительства, эти предложения в настоящее время рассматриваются заинтересованными министерствами с целью их отображения в нормативно-правовой базе.

По всей видимости, новая редакция Лесного кодекса будет рассмотрена Государственной Думой еще в первом полугодии т.г.

---

Представитель Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России

Россия, 101990, г. Москва, Армянский пер., дом 9/1 Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров России (timber\_union@mail.ru)