

Э.Р. Юмагулова, А.А. Норемян, Э.В. Юмадилова

Нижевартовск, Нижевартовский государственный университет

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ НОВОЙ ЛЕСНОЙ СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (EU FOREST STRATEGY) И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрены особенности проблемы сокращения лесов и пути ее решения в странах Европейского союза (ЕС) и в Российской Федерации. Эффективность политики и права ЕС в области лесного хозяйства подтверждается постоянным ростом площади лесов на протяжении уже более 60 лет. Лесной комплекс России находится в глубоком кризисе. Главной ошибкой Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2030 года является необеспеченность планируемых показателей экспорта лесопромышленного комплекса (ЛПК) и внутреннего потребления древесным сырьем.

Ключевые слова: площадь лесов; лесная стратегия; Европейский союз; лесное хозяйство; лесной сектор.

E.R. Yumagulova, A.A. Norekyan, E.V. Yumadilova

Nizhnevartovsk, Nizhnevartovsk State University

KEY ASPECTS OF THE NEW FOREST STRATEGY OF THE EUROPEAN UNION AND THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The paper describes problem features of deforestation and solutions in the EU countries and Russian Federation. The effectiveness of the EU policy and law in the field of forestry is supported by the steady growth of forest area for more than 60 years. Forest complex of Russia is in a major crisis now. Wood recourses insecurity of planned export performance of the timber industry complex and internal consumption is the main mistake of the Development Strategy for the Forestry Complex of the Russian Federation until 2030.

Key words: forest area; forest strategy; European Union; forestry; forest sector.

Лесные экосистемы выполняют ряд важнейших экологических функций: климаторегулирующую, водоохранную и водорегулирующую, почвозащитную, санитарно-гигиеническую, рекреационную и средозащитную.

В настоящее время общая площадь лесов в мире составляет 31% от общей площади суши (4,06 млрд га), и на душу населения приходится по 0,52 га. Наибольшая часть лесов (45%) находится в тропическом поясе, затем следуют бореальный, умеренный и

субтропический пояса. Более половины лесов мира (54%) приходится всего на пять стран: Российскую Федерацию, Бразилию, Канаду, Соединенные Штаты Америки и Китай [9].

Сокращение площади лесов сегодня продолжается во всем мире. Темпы обезлесения в период с 2015 по 2020 гг. оцениваются в 10 млн га в год – немного ниже, чем в период с 2010 по 2015 гг., когда этот показатель имел значение 12 млн га. С 2000 по 2020 гг. доля лесов в общей площади суши снизилась с 31,9 до 31,2%, что свидетельствует о сокращении лесных угодий почти на 100 млн га, что в основном связано с расширением сельскохозяйственного производства [1–3].

По мнению международных экспертов, результатами сокращения лесов можно считать: потерю средств к существованию для сельских жителей, увеличение выбросов углекислого газа, уменьшение биологического разнообразия и деградацию земель. Основной причиной обезлесения является несовершенство национального законодательства [2; 3].

В отличие от глобальной тенденции, в Европейском союзе площадь лесов увеличивается на протяжении уже более 60 лет, что свидетельствует об эффективности политики и права ЕС в области лесного хозяйства [2].

Самые высокие показатели чистого увеличения площади лесов в период 2010–2020 гг. отмечались в Азии, затем следовали Океания и Европа. Вместе с тем, эти показатели как в Европе, так и в Азии оказались значительно ниже, чем в период 2000–2010 гг. [9]

В ЕС повышению показателей чистого увеличения площади лесов способствовала новая лесная стратегия Европейского союза (EU Forest Strategy), которая была утверждена Европейской комиссией 20 сентября 2013 г. Большинство целевых показателей данной стратегии установлены до 2020 г. [2; 10]

Согласно литературным данным, лесная стратегия устанавливает три основополагающих принципа развития лесного сектора Евросоюза: устойчивое и многоцелевое управление лесами, сбалансированное пользование разными ресурсами и услугами леса, обеспечение охраны лесов; ресурсная эффективность оптимизации вклада лесов и лесного сектора в развитие сельских территорий, экономический рост и создание рабочих мест; глобальная ответственность за леса, стимулирование устойчивого (ответственного) производства и потребления лесной продукции [10].

Кроме принципов Лесной стратегии Европейского союза, разработан план действий в отношении лесов, который является инструментом координации действий и направлен на усиление защиты биологического разнообразия, изучение цикла углерода и лесных экосистем. Поддержание и усиление защиты биологического разнообразия определенного уровня является жизненно важным для сохранения экосистемных функций [4; 8]. Данный план предполагает разработку и внедрение контроля над лесами и более активной защиты лесов [1].

В Европе планы управления осуществляются в отношении большей части лесов; в то же время в Африке они существуют менее чем для 25% лесов, а в Южной Америке – менее чем для 20%. Площадь лесов, в отношении которых применяются планы управления, растет

во всех регионах: с 2000 г. площадь таких лесов в мире увеличилась на 233 млн га и в 2020 г. составила 2,05 млрд га [9].

В рамках реализации основополагающих принципов развития лесного сектора Европейская комиссия регулирует деятельность различных организаций в соответствии с национальным законодательством. Основными аспектами законодательства Европейского союза являются: постоянный лесной комитет, консультативная группа по лесам, консультативная группа по промышленной обработке древесины и экспертная группа по лесным пожарам [1; 2; 10].

Таким образом, управление лесами в странах Евросоюза осуществляется в соответствии с национальным законодательством (иногда и региональным).

В литературе рассмотрены дополнительные меры, принятые в Европе, которые косвенно влияют на лесной сектор: экологическая сеть Natura 2000 (примерно 20% охваченных этой сетью территорий являются лесами); политика ЕС по климату, в рамках которой предусматривается рациональное управление лесами в целях сокращения парниковых газов; правила сельского развития (2007–2013 гг.), являющиеся важным инструментом для финансирования лесного сектора; меры по консультированию владельцев лесов для рационального управления лесами; обязательные нормы по насаждению и сохранности лесных полос вдоль рек с 2012 г.; директива ЕС относительно стимулирования использования энергии, полученной из возобновляемых ресурсов; план действий по рациональному потреблению и производству, включая присвоение знаков экологических продуктов; комплекс мер по борьбе с болезнями растений, ориентированный на предупреждение распространения чужеродных видов деревьев и лесных вредителей; директива Европейского совета 1999/105/CE от 22 декабря 1999 г. относительно лесных посадочных материалов, которые должны быть подобраны по генетическому признаку и адаптированы к различным условиям местности [1; 2].

В 2010 г. Европейским союзом была поставлена цель по увеличению доли использования энергии, полученной из возобновляемых ресурсов, до 20% от всех видов энергии. Основные составляющие этих ресурсов – сельскохозяйственная и лесная биомассы, а также отходы – направлены на производство тепла, электричества или топлива для транспорта [1; 2; 10].

Кроме этого, следует упомянуть об исследовательской деятельности в отношении лесов и лесных пожаров, проводимой общим исследовательским центром Европейской комиссии, а также Фондом Единства (Fonds de solidarité) Европейского союза, который оказывает материальную помощь после сильных природных катастроф, в частности, после ураганов и пожаров [1].

В результате анализа лесного законодательства стран Европейского союза, Российской Федерации нами было выявлено несовершенство национального законодательства РФ в данной области, что полностью совпадает с мнениями специалистов, которые считают, что в настоящее время лесной комплекс России находится в глубоком кризисе [7].

В качестве основы при разработке лесной стратегии Российской Федерации был использован комплексный подход, основанный на анализе стратегического и институционального контекстов. Прежде всего, учитывалось текущее состояние и ключевые тенденции развития лесного комплекса в мире и в РФ [5].

Целями лесной стратегии в России являются: достижение устойчивого лесопользования, инновационное и эффективное развитие использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечивающих опережающий рост лесного сектора экономики, социальную и экологическую безопасность страны, безусловное выполнение международных обязательств Российской Федерации в части лесов; повышение долгосрочной конкурентоспособности лесной промышленности и увеличение вклада лесного комплекса в социально-экономическое развитие РФ [5; 6].

Для реализации целей лесной стратегии в России необходимо решить ряд сдерживающих проблем, среди которых можно выделить следующие: низкий объем древесины с единицы площади эксплуатационных лесов; недостаточная эффективность лесовосстановления, охраны и защиты лесов; низкая актуальность сведений о лесных ресурсах; избыточные административные барьеры; низкая степень использования лесного сырья, ухудшающая экономику отрасли; ограниченный масштаб внутреннего рынка, недостаточный для создания новых производств в отрыве от экспортных рынков; низкая инвестиционная привлекательность отрасли, обусловленная страновыми факторами; низкий уровень технического, научного и кадрового обеспечения; несовершенство нормативно-правовой базы и нормативно-технической базы в сфере лесного комплекса и смежных отраслях [5; 6].

В Российской Федерации при решении задачи повышения эффективности управления лесным сектором предусмотрены работы, направленные на изменение, совершенствование лесного и смежного законодательства: системы разграничения полномочий органов государственной власти разного уровня и органов местного самоуправления в области лесных отношений; принятие норм, обеспечивающих получение специализированными государственными учреждениями субъектов РФ права на осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов без проведения конкурса; введение норм по обеспечению долгосрочных контрактов на выполнение работ, связанных с охраной, защитой и воспроизводством лесов [6].

Кроме того, проводится совершенствование инструментов контроля за исполнением субъектами РФ переданных полномочий в области лесных отношений. Осуществляется усовершенствование системы федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора в лесах. Происходит совершенствование состава прав и обязанностей; модернизация системы лесоустройства, государственной инвентаризации лесов и мониторинга лесов, а также создание информационной базы о состоянии, использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов; развитие системы стратегического и текущего планирования в лесном секторе экономики, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни, на основе

применения программно-целевого подхода, а также достаточной и достоверной информации; совершенствование системы платежей за пользование лесами; развитие общественного лесного надзора [5; 6].

По мнению специалистов, лесной комплекс России находится в глубоком кризисе. Разработанная стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г. повторяет ошибки разработанных в последние годы различных концепций, стратегий и программ развития лесного сектора РФ и ее субъектов. Данные документы направлены на развитие ЛПК, т. е. на древесинопользование. Стратегия развития лесного комплекса РФ является неудовлетворительной и базируется на положениях ущербного Лесного кодекса 2006 г. Главной ошибкой Стратегии является необеспеченность планируемых показателей экспорта ЛПК и внутреннего потребления древесным сырьем. В Стратегии не показано решение проблемы финансирования лесного хозяйства в рыночной экономике. Оценки леса, исходящие только из учета древесины, приносят объективный вред лесному комплексу, поскольку занижают ценность лесных участков, которые имеют большое экологическое и социальное значение [7].

В отличие от глобальной тенденции по сокращению площади лесов, по данными 2020 г., в большинстве регионов мира доля лесных массивов заповедных зон увеличилась, либо осталась на прежнем уровне. Леса охраняемых территорий охвачены долгосрочными планами лесопользования или относятся к сертифицированным лесам. В настоящее время леса занимают 4,06 млрд га, и в отношении более чем половины из них разработаны планы неистощительного лесопользования. Кроме того, в последнее десятилетие растет доля лесов, предназначенных главным образом для защиты почв и водных источников [3].

Анализ осуществляемой политики и права в ЕС, в Российской Федерации в области лесного хозяйства показал, что более эффективной является лесная стратегия, осуществляемая в странах Евросоюза. В России национальное законодательство находится в глубоком кризисе и является несовершенным, как в области Стратегии развития лесного комплекса, так и в целом в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Кроме того, в законодательстве РФ представлено множество отсылочных норм, в связи с чем нарушается прямодействие законов.

Развитие лесного комплекса в РФ во многом будет зависеть от способностей федеральных и региональных структур, предприятий и организаций лесного сектора, научных и общественных организаций в сфере лесной политики и практики [7].

Литература

1. Аверина К.Н. Экологическая политика ЕС в области охраны лесов // Международное право. 2013. № 3. С. 36–51. <https://doi.org/10.7256/2306-9899.2013.3.402> (дата обращения: 01.10.2020).
2. Гордеева Е.М. Основные тенденции развития политики и права Европейского союза в области лесного хозяйства: от истоков к современности // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2934–2941.

3. Доклад о Целях в области устойчивого развития – ООН, 2020. URL: <https://unstats.un.org> (дата обращения: 01.10.2020).
4. Погоньшев Д.А., Погоньшева И.А., Сторчак Т.В. Система охраны природных территорий и сохранение биоразнообразия в странах Евросоюза (аналитический обзор) // Изучение взаимосвязи окружающей среды и здоровья человека с использованием опыта Европейского союза: Материалы научно-практического семинара. 2018. С. 84–91.
5. Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р. об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года. URL: <https://clck.ru/SmqRV>
6. Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года URL: <https://clck.ru/SmqRs> (дата обращения: 02.12.2020).
7. Соколов В.А., Горяева Е.В., Втюрина О.П. О стратегии развития лесного комплекса России // Интерэкспо. 2019. № 1. С. 223–230.
8. Сторчак Т.В., Погоньшева И.А. Политика в области сохранения биологического разнообразия в странах Евросоюза // Окружающая среда и здоровье человека: опыт стран Евросоюза: Материалы научно-практического семинара. 2018. С. 48–52.
9. ФАО. 2020. Глобальная оценка лесных ресурсов 2020 года. Основные выводы. URL: <https://doi.org/10.4060/ca8753ru> (дата обращения: 20.11.2020).
10. EU forestry. URL: <https://clck.ru/SmqSN> (дата обращения: 02.12.2020).

© Юмагулова Э.Р., Норемян А.А., Юмадилова Э.В.