

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

**Цибульникова М.Р., Пожарницкая О.В.**

*ФГБОУ «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», Томск, Россия (634050, Томск, пр. Ленина. 30), e-mail:tsibulnikova2011@yandex.ru; pov@tpu.ru*

Согласно принципам устойчивого лесопользования любое использование лесных ресурсов должно осуществляться с учетом интересов всех социальных групп как настоящего, так и будущего поколений. Анализ ситуации в сфере лесопользования на примере Сибирского Федерального округа (СФО) показал, что по производству необработанной древесины СФО занимает первое место в России. Лесная промышленность в СФО носит преимущественно сырьевой характер. При увеличении объема заготовок отмечается снижение доли производства изделий из древесины от общего объема производства древесины. Несмотря на наличие больших запасов древесины, ресурсы леса не играют заметной роли в ВРП регионов Сибири. В Лесной политике Российской Федерации определено, что государство способствует развитию многоцелевого использования лесов, не связанного с заготовкой древесины: экотуризма, заготовкам недревесной продукции. В реальности критерии, характеризующие финансово-экономическую организацию деятельности по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, установленные Правительством РФ, вынуждают органы власти субъектов РФ наращивать объемы заготовок. Сложившиеся противоречия в сфере управления лесопользованием в России не обеспечивают устойчивого лесопользования в регионах.

Ключевые слова: государственная политика, устойчивое лесопользование, экосистемные услуги.

## **PROBLEMS OF SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT IN THE SOCIO-ECONOMIC REGIONS DEVELOPMENT SIBERIAN FEDERAL DISTRICT**

**Tsibulnikova M.R., Pozharnitskaya O.V.**

*Tomsk State University, Tomsk, Russia (634050, Tomsk, av. Lenin, 30), e-mail:tsibulnikova2011@yandex.ru*

According to the principles of sustainable forest exploitation, any use of forest resources must be performed with due account of interests of all social groups for both current and next generations. The situation analysis in the area of forest exploitation by the example of Siberian Federal District (SFD) revealed that SFD ranks first in Russia in terms of unprocessed wood production. The forest industry in SFD is mostly of raw character. The increase of logging is seen to be associated with the reduction of woodwork production share in the overall output of wood production. In spite of availability of large timber stock, forest resources do not play a significant role in the GRP of Siberian regions. The Forest Policy of the Russian Federation specifies that the state shall facilitate the development of multi-purpose forest use not related with wood procurement, such as eco-tourism and procurement of non-timber forest products. In fact, the authorities of RF constituent entities are forced to build-up the felling volumes due to the criteria characterizing the financial and economic organization of activities on executing the Russian Federation delegated powers by state government bodies of the Russian Federation constituent entities in the area of forestry affairs established by the RF Government. The circumstances in the area of forest management in Russia do not ensure the sustainable forest exploitation in the regions.

Keywords: public policy, sustainable forest management, ecosystem services.

В сентябре 2013 года Правительством Российской Федерации утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Механизмы реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов предусматривают, в том числе гармонизацию лесного законодательства Российской Федерации с международным лесным и экологическим законодательством, развитие

внутреннего рынка лесобумажной продукции, включая стимулирование производства потребительских товаров и формирование рынка экосистемных услуг в области леса [5].

Цели государственной политики России согласуются с принципами устойчивого лесопользования, предложенными инициативной группой международной общественности «Совет управления лесами», где отмечается, что любое использование лесных ресурсов должно осуществляться с учетом интересов всех социальных групп как настоящего, так и будущего поколений. Все социальные группы, материальные или нематериальные интересы которых могут быть затронуты в процессе использования лесных ресурсов, должны иметь право и возможность получения достоверной и проверяемой информации об объемах, характере и планах использования лесных ресурсов, а также возможность воздействия на процесс принятия значимых для них решений в области управления лесами [7].

Правительство РФ отмечает, что в новых социально-экономических условиях существующие подходы к лесопользованию требуют изменения. Лесной сектор экономики страны нуждается в адаптации к глобализации рынков, развитию технологий, появлению новых видов древесной продукции, усилению конкуренции и ужесточению экологических требований. В этих условиях требуются новые подходы и целевые показатели решения задач государственной политики в государственных программах Российской Федерации и региональных программах развития лесного сектора экономики. Важное значение уделяется территориальным признакам, которые влияют на определение подходов к выбору приоритетов. Так, в решении вопросов повышения конкурентоспособности лесопромышленный комплекс Сибири изначально, по факту своего местоположения уступит европейской части России. Анализ официальной статистической информации [8] в сфере лесопользования в Сибирском Федеральном округе (СФО) иллюстрирует данные выводы и требует рассмотрения новых механизмов управления природопользованием.

На территории округа сосредоточена большая часть (40,3 %) общего запаса древесины Российской Федерации. Лесистость территорий регионов Сибири от 22,6 % в Алтайском крае до 83,1 % в Иркутской области. Общий запас древесины также различается от 473 млн м<sup>3</sup> в Республике Хакасия до 11762,9 млн м<sup>3</sup> в Красноярском крае. По производству необработанной древесины СФО занимает первое место в России, его доля составляет 33 % от общего объема производства в Российской Федерации, при этом наблюдается увеличение объема производства на фоне общего снижения по России.

Производство лесоматериалов и фанеры составляет 18,5 % от общего объема производства необработанной древесины, что является одним из самых низких по России. В производстве конечных продуктов переработки древесины (целлюлозы, бумаги и картона) доля СФО составляет всего 16 %. Производство целлюлозы и бумаги сосредоточено в

Северо-Западном округе. В СФО производится 25 % целлюлозы, 3 % бумаги и 13 % картона от общего объема производства в Российской Федерации. При увеличении объема заготовок отмечается снижение доли производства изделий из древесины от общего объема производства древесины, что указывает на сырьевой характер производства. Несмотря на наличие больших запасов древесины, ресурсы леса не играют заметной роли в ВРП регионов Сибири.

По данным Росстата более половины всех запасов древесины СФО сосредоточено в Красноярском крае и Иркутской области (рис. 1).

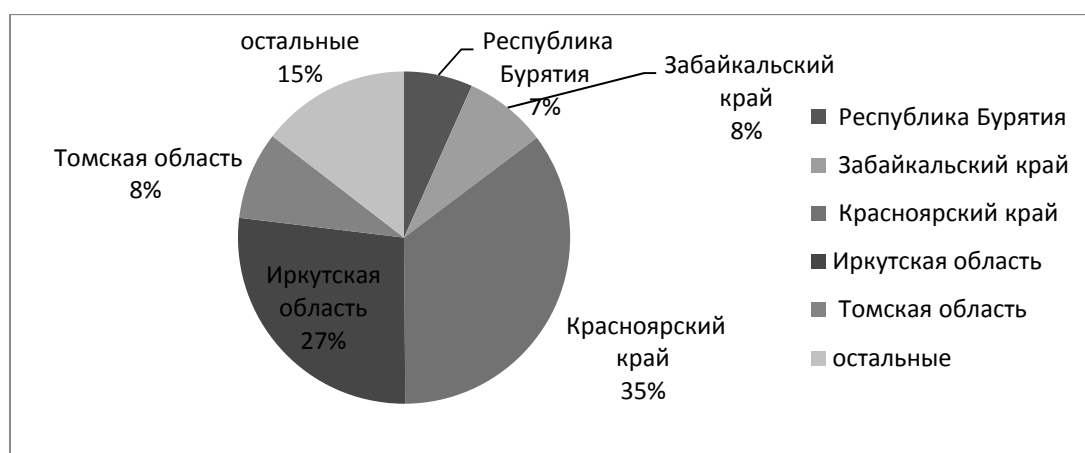


Рисунок 1. Распределение общих запасов древесины по субъектам РФ СФО, млн м<sup>3</sup>

По производству необработанной древесины первое место в СФО и в целом по России занимает Иркутская область (18734 тыс. плотных кубов), на втором месте Красноярский край (11240 тыс. плотных кубов). Во всех регионах Сибири, кроме республик Алтай и Хакасия, по сравнению с предыдущим годом наблюдается увеличение объема заготовок. Самый высокий темп прироста наблюдается в Томской области. В 2011 году по сравнению с 2010 годом объем заготовок увеличился на 31 %. В Красноярском крае в тот же период увеличение составило 16 %, в Иркутской области 6 %, в Алтайском крае 14 % (рис. 2).

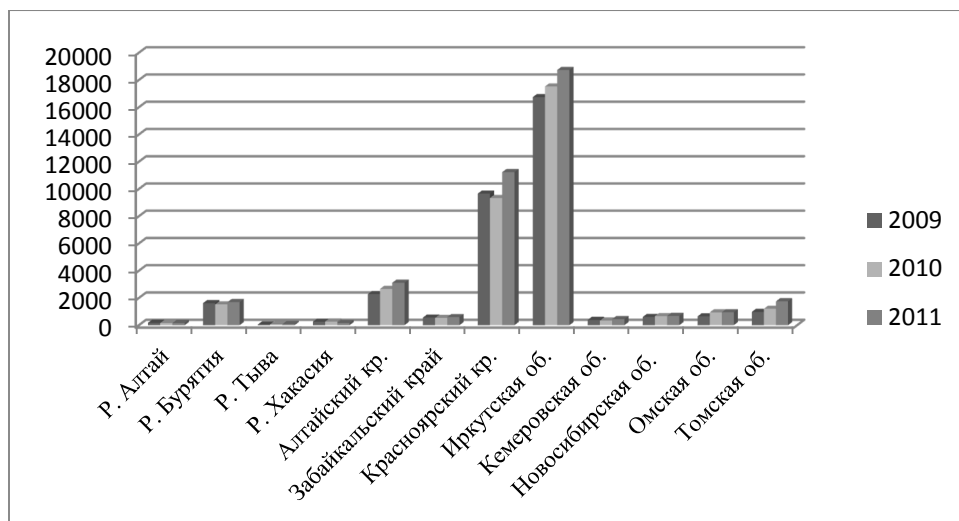


Рисунок 2. Динамика производства древесины необработанной, тыс. м<sup>3</sup>

Но высокие темпы увеличения объемов лесозаготовок не связаны с улучшением основных показателей по виду деятельности «лесозаготовки». Так, в этот же период сократилось число организаций и число занятых в отрасли.

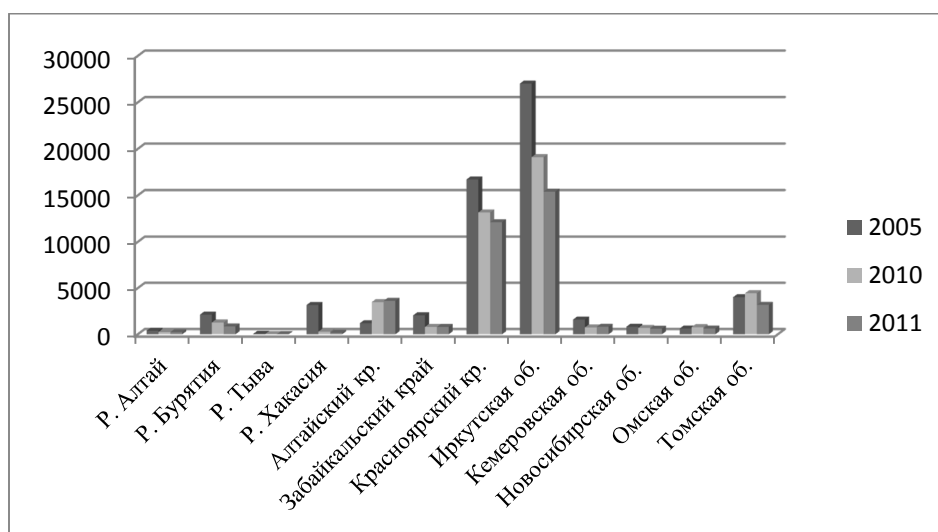


Рисунок 3. Динамика среднегодовой численности работников организаций, человек

Влияние лесопромышленного комплекса на социально-экономическое развитие региона целесообразно рассмотреть на примере регионов-лидеров лесозаготовок. В Иркутской области в данной отрасли снижается число занятых, число организаций увеличивается их убыточность при увеличении объема производства древесины. Та же ситуация наблюдается в Красноярском крае, занимающем второе место в России по производству древесины. В Иркутской области, являющейся «самым лесным» регионом не только СФО, но и России,

число занятых в производстве древесины составляет 0,01 % от общего числа занятых в экономике области. В Томской области число организаций в отрасли сократилось в 2011 году на 10 %, а среднегодовая численность работников сократилась на 28 % (рис. 3), сальдированный финансовый результат отрицательный. В 2011 г. СФО объем производства лесоматериалов составил всего 18 % от общего объема производства необработанной древесины.

Рост объема заготовок не связан с развитием лесной промышленности. Отчасти эти результаты связаны с изменением лесного законодательства, когда недропользователей приравнивали к лесопользователям, если на лицензионных участках находится лес. Чтобы осуществлять работы, связанные с разведкой и добычей полезных ископаемых, недропользователи должны в установленном порядке заключить договор аренды лесного участка с целью заготовки древесины. Поэтому наиболее высокая динамика роста объема заготовок наблюдается в регионах, где увеличиваются объемы работ, связанные с добычей полезных ископаемых.

Распределение доходов от использования ресурсов леса в Российской Федерации осуществляется в отношении лесов лесного фонда следующим образом: в пределах минимальных ставок, установленных Правительством РФ, средства поступают в федеральный бюджет. Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы, поступает в бюджет субъекта РФ.

Так, например, по данным Администрации Иркутской области плата за использование лесов составила 82,7 млн руб. или 0,07 % доходов консолидированного бюджета Иркутской области [3]. В других лесозаготовительных регионах эта доля еще меньше.

Как следует из проведенных исследований, в экономике регионов Сибири роль лесных ресурсов незначительна. Отчасти это объясняется характером статистической информации, которая учитывает только показатели промышленности. Использование промышленного подхода к лесам не позволяет получить информацию об использовании лесов населением, т. е. оценить экосистемные услуги, предоставляемые лесом, а, следовательно, делать выводы об устойчивости использования лесов в соответствии с международными принципами.

Исходя из экологического приоритета в определении ценности лесов, необходимы иные подходы к критериям оценки использования лесов. По мнению И. Ю. Моисеевой [4], до тех пор, пока древесина остается источником дохода в развивающихся странах, максимизация этого дохода лежит в основе решений об использовании леса. Напротив, в развитых странах сохранение леса часто оказывается предпочтительнее древесины, поскольку общество улавливает выгоды, равные или превышающие доходы от потребления древесины. Так,

некоторые категории недревесных ресурсов имеют высокую эластичность спроса, что существенно для развития как региона, так и страны в целом.

С этими выводами перекликаются материалы, изложенные в монографии Н. Ф. Макаренко [3], где отмечается, что в мире растет спрос и цена на натуральную экологически чистую продукцию. Россия и в частности Сибирь располагает мощным природным комплексом по ежегодному воспроизводству дикоросов. На внутреннем рынке перерабатывается и реализуется до 40 % дикорастущего сырья. Большая часть в виде сырья вывозится за рубеж. Только в Западной Сибири запасы ягоды около 30 тыс. т. в год, грибы около 7 тыс. т., кедрового ореха около 20 тыс. т. в год.

Исследования природного капитала Томской области показали, что, несмотря на недостаточность информации, в действительности поток экономической ценности, создаваемой биологическими ресурсами, способен обеспечить жизнедеятельность половины населения Томской области. Это направление природопользования создает мультипликативный экономический эффект от сохранения естественной среды обитания животных и рыбных ресурсов, а также развитие рекреационного использования леса для отдыха на природе, любительской охоты и рыболовства. В этих условиях основная задача состоит в поддержании неумещающегося потока природных благ и экосистемных услуг лесных ландшафтов. К сожалению, при принятии управленческих решений ценность природных ландшафтов, которые обеспечивают занятость местного населения, не учитывается [9]. И. Ю. Моисеева [4], исследуя вопросы устойчивого развития региона с лесоресурсной специализацией, делает выводы, что сложившиеся условия функционирования лесного сектора не обеспечивают экономической стабильности в развитии региона, рациональное лесопользование и создают предпосылки для снижения экономической безопасности. Наиболее рентабельные леса, расположенные до 25 км от крупных населенных пунктов с развитой инфраструктурой. Заготовка древесины на большем расстоянии не рентабельны даже при минимальных ставках платы за пользование лесными ресурсами. Для Сибири данный фактор является решающим в выборе подхода к управлению лесопользованием, рассматривать приоритет других видов использования лесов.

В настоящее время одной из причин, по которым другие виды лесопользования для инвесторов не привлекательны, является риск утраты экосистемных функций лесных участков, если на соседних участках осуществляется заготовка древесины. В Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации [5] определено, что государство способствует развитию многоцелевого использования лесов, не связанного с заготовкой древесины: экотуризма, заготовкам недревесной продукции. Создаются условия для сохранения и развития культуры

и народных промыслов, связанных с лесом. В первоочередном порядке принимаются меры по отнесению к защитным лесам всех лесов, располагающихся в границах и вблизи границ населенных пунктов, в наиболее густонаселенных районах страны, вблизи морских побережий, курортов и популярных мест массового отдыха населения. Разрабатываются и применяются механизмы экономической оценки услуг, не связанных с заготовкой древесины, в том числе: средообразующих, климаторегулирующих, почвозащитных, рекреационных, по сохранению биоразнообразия. В современных условиях жизни все большее значение приобретает отдых в естественной природной среде. Природа становится главным и притягательным фактором и составляет основу для оздоровления и отдыха.

В реальности критерии, установленные Правительством РФ [6], вынуждают органы власти субъектов РФ наращивать объемы заготовок. Такое положение дел создает противоречие, которое ставит под угрозу реализацию государственной политики России.

По мнению М. А. Данченко [1], механизм многоцелевого управления лесами до сих пор не разработан. В основу методологии устойчивого развития лесов должны быть включены работы, направленные на их инвентаризацию, совершенствование технологий лесопользования и лесовосстановления и обеспечивать защиту биоразнообразия, неистощительного использования полезностей леса и поддержания климаторегулирующей роли лесов. Необходима смена приоритетов в развитии системы лесного хозяйства, а также развитие методологии экономического анализа экосистемных услуг с целью их учета при принятии управленческих решений.

В связи с этим целесообразно рассмотреть работы ведущих зарубежных ученых, направленные на создание нового экономического механизма сохранения экосистем, включающего введение платежей за экосистемные услуги, что позволит стимулировать сохранение экосистем, сделав приоритетным использование лесов без изъятия древесины.

Таким образом, сложившаяся система управления лесопользованием в России не обеспечивает устойчивого лесопользования в СФО.

Первое необходимое условие для устойчивого развития территории – это отказ от использования традиционного промышленного подхода к лесам с введением показателей, связанных с учетом экосистемных функций леса. Это позволит создать предпосылки для развития форм использования лесов без изъятия древесины.

Смена приоритетов неизбежно приведет к увеличению доходов от использования участков леса для осуществления устойчивого лесопользования без изъятия древесины. Следующим шагом в реформировании лесного хозяйства возможно рассмотрение вопроса передачи в собственность лесных участков, пользователям, осуществляющим устойчивое лесопользование в достаточно долгий период.

## Список литературы

1. Данченко М. А. Лесное хозяйство и зеленое строительство в Западной Сибири материалы VI Международного интернет-семинара (г. Томск, декабрь 2011 г.), Том. гос. ун-т; [редкол.: С. П. Кулижский, М. А. Данченко, А. Г. Мясников].
2. Лесной комплекс. Официальный сайт Администрации Иркутской области. Электронный ресурс: <http://www.irkobl.ru/economy/forestry/> (дата обращения 12.11.13).
3. Макаренко Н. Ф. Заготовительная отрасль региона: опыт, проблемы, перспективы. Монография. Томск: Изд-во администрации Томской области, 2006. 200 с.
4. Моисеева И. Ю. Устойчивое развитие региона с лесоресурсной специализацией, автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05. Иркутск: Иркутский государственный университет, 2006. 20 с.
5. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации. Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 N 1724-р. Правовая система «Консультант».
6. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2012 г. N 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/70148316/> (дата обращения 11.11.13).
7. Устойчивое управление лесами – что это такое? Электронный ресурс. <http://www.forest.ru/rus/publications/taiga/02.html>
8. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) Регионы России. Социально-экономические показатели, 2012 г. Статистический сборник. Москва, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_113\\_8623506156](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_113_8623506156) (дата обращения 01.11.13).
9. Цибульникова М. Р. Учет природного капитала и экосистемных услуг в управленческих решениях // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 360. С. 193-199.

### Рецензенты:

Матюгина Э.Г., д.э.н., профессор кафедры управления инновациями факультета инновационных технологий Томского государственного университета, г. Томск.

Боярко Г.Ю., д.э.н., профессор кафедры экономики природных ресурсов Института природных ресурсов Томского политехнического университета, г. Томск.