

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

Тел. 692-69-74

**К вопросу: «О роли лесного
хозяйства в достижении Россией
углеродной нейтральности.
Законодательное обеспечение:
проблемы и пути решения»**

Россия является крупнейшей лесной державой мира, на ее долю приходится пятая часть площади мирового лесного покрова. Лесам России принадлежит исключительное глобальное биосферное значение, поскольку они обеспечивают экологическую безопасность страны и планеты. Леса занимают почти половину территории Российской Федерации, являются возобновляемым природным ресурсом и отличаются значительным природным разнообразием, относятся к одному из ключевых факторов социально-экономического развития страны, выполняют многочисленные средообразующие функции, обеспечивают сохранение благоприятной окружающей среды и повышение благосостояния граждан, а также обладают особой культурной и эстетической ценностью.

Согласно Основам государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р (далее – Основы), государственная политика в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов направлена на сохранение и приумножение лесов, максимальное удовлетворение потребностей граждан Российской Федерации в качественных продуктах и полезных свойствах

леса, а также на создание на государственном уровне условий, обеспечивающих устойчивое и динамичное развитие лесного сектора экономики.

При решении задачи сохранения экологического потенциала лесов Основами предусматривается:

сохранение генетического, видового, экосистемного и ландшафтного разнообразия лесов, а также предотвращение фрагментации лесов (в первую очередь лесов, имеющих высокую экологическую ценность);

формирование национального лесного наследия Российской Федерации, то есть фонда лесов, не подлежащих хозяйственному освоению;

разработка и осуществление мер по использованию лесов для сдерживания изменений климата, а также адаптации лесного сектора экономики к этим изменениям;

разработка и применение технологий, обеспечивающих сохранение экологических функций лесов и их биологического разнообразия, включая методы использования лесов, имитирующие их естественную динамику и обеспечивающие формирование разновозрастных многопородных насаждений.

В соответствии со Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 года № 312-р (далее – Стратегия), в части реализации принципов климатической политики в лесном хозяйстве на период до 2030 года планируется реализация долгосрочных мер по адаптации к изменениям климата и совершенствованию регулирования выбросов парниковых газов в лесном хозяйстве, являющихся частью стратегии долгосрочного развития национальной экономики с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года.

В рамках реализации Парижского соглашения по климату¹ выполнение мероприятий по сокращению выбросов парниковых газов в результате обезлесения и деградации лесов, усилению мер по сохранению, устойчивому управлению и увеличению накопления углерода в лесах будет сводиться к следующим основным направлениям:

сохранение лесов как способ предотвращения эмиссии депонированного углерода в атмосферу и сохранения естественного потенциала экосистем по его депонированию, которое осуществляется посредством выделения защитных лесов и категорий особо защитных участков, установления соответствующего режима их использования, улучшения практик использования лесов, охраны лесов от пожаров и защиты от вредителей и болезней, а также противодействия незаконным рубкам древесины;

использование лесохозяйственных мероприятий для абсорбции углерода, в первую очередь борьба с обезлесением путем лесовосстановления и лесоразведения.

При реализации Стратегии будет уделено внимание максимально полному учету поглощающей способности российских лесных экосистем с использованием космического, авиационного и других видов дистанционного мониторинга, а также повышению прозрачности и полноты учета земель лесного фонда, включая максимально полную информацию о состоянии лесных экосистем, объема выбываемых лесов в результате неуправляемой вырубki, лесных пожаров и болезней. Отмечается, что для подготовки международной отчетности Российской Федерации по линии Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению

¹ Парижское соглашение по климату от 12 декабря 2015 года, подписанное от имени Российской Федерации в г. Нью-Йорке 22 апреля 2016 года, принятое постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2019 года № 1228 «О принятии Парижского соглашения»

климата, Парижского соглашения по климату и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций планируется унифицировать прогнозные оценки баланса выбросов и поглощения парниковых газов на лесных землях Российской Федерации посредством поддержки использования международно-признаваемых прогностических моделей. В частности, целесообразно проведение реальной оценки способности лесов на территории Российской Федерации к поглощению углекислого газа. В связи с возможностью введения ограничений по закупке продукции без подтверждения углероднейтральности странами Европейского Союза, а также в связи с обязанностями Российской Федерации, вытекающими из Парижского соглашения по климату, предлагается в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотреть нормы по реализации лесоклиматических проектов.

Согласно Стратегии для увеличения продуктивности лесов необходимо осуществить:

смену экстенсивного вида использования земель в сельском и лесном хозяйстве на интенсивные практики землепользования с увеличением продуктивности земель и сокращением задействованных в обороте площадей;

принятие системы мер по защите природных экосистем от пожаров и изменению существующей практики лесопользования (сокращение потерь древесины при ее заготовке и обработке, увеличение площадей, на которых проводится восстановление лесов после стихийных бедствий и др.);

ускоренное воспроизводство лесов и лесовосстановление на вырубках и гарях с использованием посадочного материала улучшенного качества и оптимального породного состава;

лесоразведение в малолесных регионах, направленное на увеличение площадей противоэрозионных и полезащитных насаждений, проведение

мероприятий по уходу и восстановлению существующих защитных насаждений;

включение в лесные планы субъектов Российской Федерации, лесохозяйственные регламенты лесничеств и договоры о передаче лесов в пользование хозяйствующим субъектам мер по лесовосстановлению и лесоразведению, улучшению санитарного состояния и биологической устойчивости лесов, увеличению содержания углерода в результате выполнения лесохозяйственных мероприятий и снижения эмиссии парниковых газов, обусловленной природными пожарами;

наращивание вторичной переработки бумаги, картона, увеличение производства продуктов деревообработки с долгим сроком использования.

Целевые показатели реализации Стратегии сформированы по 3 сценариям - инерционному, базовому и стратегическому.

Инерционный сценарий предполагает отсутствие или частичную реализацию отраслевых инвестиционных проектов и мер государственной поддержки лесного комплекса. В инерционном сценарии мероприятия по минимизации рисков не реализуются, что не позволяет реализовать экспортный потенциал лесного комплекса. В части лесного хозяйства в инерционном сценарии сохраняется уровень финансирования мероприятий по развитию лесного хозяйства за счет средств федерального бюджета по состоянию на 2019 год. Сохраняется недофинансирование лесного хозяйства со стороны государства. Слабое развитие имеет научно-техническая составляющая в лесном секторе экономики.

В базовом сценарии реализация всех мероприятий и мер поддержки отрасли, предусмотренных Стратегией, позволит предприятиям лесной промышленности удовлетворить до половины объема спроса на продукцию лесной промышленности на ключевых экспортных рынках. Полная

реализация экспортного потенциала будет ограничена недостаточной эффективностью мероприятий по минимизации рисков.

В рамках стратегического сценария рассматривается как увеличение объема поддержки мероприятий в сфере лесного хозяйства за счет средств федерального бюджета, так и развитие системы финансирования мероприятий в сфере лесного хозяйства с введением приоритетных проектов развития, расходов капитального характера на цели развития лесной инфраструктуры, закупки оборудования и расширения технологической и материально-технической базы государственных бюджетных и автономных учреждений лесного хозяйства, подведомственных органам федеральной власти и органам власти субъектов Российской Федерации.

Стратегический сценарий развития основывается на применении лучших мировых достижений в лесном комплексе в целях определения приоритетных направлений развития отрасли и точечных мер государственного регулирования для их реализации. Будет формироваться позитивный имидж лесного хозяйства Российской Федерации как внутри страны, так и за ее пределами. Предусматривается, в частности, развитие отечественной сертификации лесов и системы лесоправления, повышение роли лесов Российской Федерации в международной климатической повестке, выполнение мероприятий по сокращению выбросов парниковых газов в результате обезлесения и деградации лесов, принятие мер по сохранению, устойчивому управлению и увеличению накопления углерода в лесах, создание нормативных условий реализации лесоклиматических проектов на территории Российской Федерации.

Ключевой показатель развития лесного комплекса «Поглощение лесами углерода, млн тонн» в инерционном, базовом и стратегическом сценариях приведен в приложении № 1 к Стратегии.

В Климатической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 года № 861-рп, отмечается, что Российская Федерация максимально концентрирует усилия на снижении антропогенных выбросов парниковых газов и увеличении их абсорбции поглотителями и накопителями. С этой целью предусматривается реализовать меры, обеспечивающие:

повышение энергетической эффективности во всех секторах экономики;

развитие использования возобновляемых и альтернативных источников энергии;

сокращение рыночных диспропорций, реализацию мер финансовой и налоговой политики, стимулирующих снижение антропогенных выбросов парниковых газов;

защиту и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов, включая рациональное ведение лесного хозяйства, облесение и лесовозобновление на устойчивой основе.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 года № 3052-р (далее – Стратегия развития), определяет меры по обеспечению к 2030 году сокращения выбросов парниковых газов до 70 процентов относительно уровня 1990 года с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации, а также определяет направления и меры развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года.

Стратегия развития охватывает отрасли экономики и сферы государственного управления, которые являются источниками

антропогенных выбросов парниковых газов и их поглотителями, и предусматривает два сценария социально-экономического развития Российской Федерации - инерционный и целевой (интенсивный), которые различаются по уровню технологического развития, структурным изменениям (сдвигам) в экономике, поглощающей способности природных поглотителей и накопителей парниковых газов и другим эффектам.

Инерционный сценарий предусматривает реализацию уже принятых решений по достижению национальных целей и задач отраслевых документов стратегического планирования. Дополнительные меры, прямым или косвенным результатом которых является сокращение выбросов парниковых газов, этим сценарием не рассматриваются.

В свою очередь, целевой (интенсивный) сценарий предусматривает дополнительные меры по декарбонизации отраслей экономики и увеличению поглощающей способности управляемых экосистем. Этим сценарием глобальный энергопереход рассматривается как один из факторов обеспечения конкурентоспособности российской экономики в глобальном масштабе.

Отмечается, что в инерционном сценарии сохраняется текущая динамика поглощения парниковых газов управляемыми экосистемами. Для сохранения текущего уровня поглощения в управляемых экосистемах потребуется расширять масштабы реализации, в том числе следующих мер:

сохранение существующих тенденций развития лесного комплекса и существующих практик лесопользования за счет преимущественного освоения сформировавшихся естественным образом лесов с неполным использованием ресурсов;

повышение эффективности мер пожарной безопасности в лесах и тушения пожаров, предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров;

воспроизводство лесов и лесоразведение, совершенствование мер санитарной безопасности в лесах и ликвидации очагов вредных организмов.

В рамках целевого (интенсивного) сценария предполагается рост поглощающей способности управляемых экосистем с текущих 535 млн тонн эквивалента углекислого газа до 1200 млн тонн эквивалента углекислого газа в лесном хозяйстве. В лесном хозяйстве совершенствуются практики управления и проводятся исследования для получения новых научных знаний о лесах. Предполагается увеличение площади управляемых лесов, также предусмотрены мероприятия по оценке и изучению потенциала увеличения поглощения парниковых газов лесами в Российской Федерации. Предполагается создание новых технологий, направленных на сокращение выбросов и увеличение поглощения парниковых газов в лесах и иных экосистемах.

Согласно Стратегии развития конкретные хозяйственные мероприятия будут осуществляться с учетом реализации дополнительных мер по лесовосстановлению и лесоразведению, охране лесов от пожаров, защите лесов от вредных организмов. Реализуются комплексные проекты по уходу за лесом, сокращению потерь углерода при заготовке древесины и при изменении практик лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. В технологиях лесовосстановления монокультуры постепенно заменяются смешанными лесами с более высокими характеристиками поглощений.

Для реализации целевого (интенсивного) сценария Стратегии развития необходима реализация, в частности, следующих мер в лесном хозяйстве:

повышение эффективности управления лесами, усиление охраны и защиты лесов;

совершенствование мер санитарной безопасности в лесах и ликвидации очагов вредных организмов;

реализация климатических проектов, обеспечивающих развитие лесной инфраструктуры и проведение мероприятий по уходу за лесными насаждениями для увеличения поглощающей способности лесов;

повышение эффективности мер пожарной безопасности в лесах для предупреждения возникновения и распространения лесных пожаров; создание региональных центров авиационной охраны лесов от пожаров, увеличение количества авиационных судов для обнаружения и мониторинга лесных пожаров, увеличение количества сотрудников парашютно-десантной пожарной службы;

увеличение площади лесовосстановления;

создание сети лесных селекционно-семеноводческих центров по выращиванию посадочного материала в субъектах Российской Федерации, стимулирование деятельности по формированию хозяйственно ценных насаждений.

В настоящее время основы правового регулирования отношений в сфере хозяйственной и иной деятельности, которая сопровождается выбросами парниковых газов установлены Федеральным законом от 2 июля 2021 года № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее – Федеральный закон), целью которого является создание условий для устойчивого и сбалансированного развития экономики Российской Федерации при снижении уровня выбросов парниковых газов.

Федеральным законом, в частности, предусмотрено, что целевой показатель сокращения выбросов парниковых газов для экономики Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с указами Президента Российской Федерации и документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания на федеральном уровне, с учетом поглощения парниковых газов в лесах и иных естественных экологических системах и исходя из

необходимости обеспечения устойчивого и сбалансированного развития экономики Российской Федерации.

Федеральным законом также вводится понятие «климатический проект», под которым понимается комплекс мероприятий, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов. Критерии отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам и порядок такого отнесения устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а сведения о климатических проектах включаются в реестр углеродных единиц. Правительство Российской Федерации наделено правом определять основания для предоставления исполнителям климатических проектов мер государственной поддержки, а также условия, которым должны отвечать реализуемые климатические проекты. Поддержка деятельности по реализации климатических проектов осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отмечаем, что 21 декабря 2021 года Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 37939-8 «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации». Целью эксперимента является достижение углеродной нейтральности на территории Сахалинской области - до 31 декабря 2025 года, а также на территории иных субъектов Российской Федерации, включаемых в эксперимент.

К задачам эксперимента отнесены: стимулирование внедрения технологий, направленных на сокращение выбросов парниковых газов и увеличение их поглощения, формирование системы независимой верификации сведений и данных о выбросах и поглощении парниковых

газов, а также создание системы обращения углеродных единиц и единиц выполнения квоты.

Законопроектом предусмотрена реализация климатических проектов, верификация их результатов будет осуществляться в соответствии с Федеральным законом.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел гражданского права: С.И.Карандашева;

отдел мониторинга законодательных инициатив и систематизации законодательства: И.Ю.Литвинцева