

Некоторые аспекты лесной политики и институциональной лесной системы в Республике Молдова

1. Основная информация по лесному сектору Республики Молдова.

Площадь Республики Молдова - 33483,5 км².

Население - 4300 тысяч человек, плотность – 128 человек / км².

Гидрографическая сеть Республики Молдова состоит из 3621 рек (7 из которых протяженностью более 100 км, а остальные 247 – более 10 км), 57 озер (площадью 62,2 км²) и более 3000 искусственных водоемов. Количество осадков варьирует от 547 мм на юге, до 617 мм на севере.

Земельные ресурсы. Земельный фонд составляет 3384350 га, включительно сельскохозяйственные земли составляют 2438685 га (72,1%), из которых пахотные земли - 1839657 га (75,5 %), многолетние насаждения 305736 га (12,5%), сенокосы и пастбища 184988 га (11,7%), и т. д. Степень эродированности: легкая – 504158 га, средняя - 252711 га и сильная - 101695 га.

Лесные ресурсы Республики Молдова состоят из лесного фонда и лесных насаждений, расположенных за его пределами. Большинство площадей лесного фонда (84,1%) находятся в государственной собственности (таблица 1), остальные площади находятся в собственности примэрий (15,7%) и только 0,2% площадей находятся в частной собственности.

Таблица 1. Структура национального лесного фонда в соответствии с основным земельным кадастром (от 01.01.2005)

№	Категории владельцев	Общая площадь / процентное соотношение, тысяч га / %	Площадь облесения /процентное соотношение, тысяч га / %
1.	Лесной фонд, находящийся в государственной собственности	357,9/ 84,1	328,8/ 90,7
2.	Лесной фонд, находящийся в общественной собственности административно-территориальных единиц (примэрий)	41,8/ 15,7	33,4/ 9,2
3.	Лесной фонд, находящийся в частной собственности	0,9/ 0,2	0,5/ 0,1
ИТОГО:		400,6/100	362,7/100

Разбросанность и фрагментация лесных ресурсов, их неравномерная расположенность по территории страны является негативным фактором для выполнения ими эко-защитной деятельности, для улучшения состояния окружающей среды, создания благоприятных условий для существования и обеспечения населения древесной и недревесной продукцией.

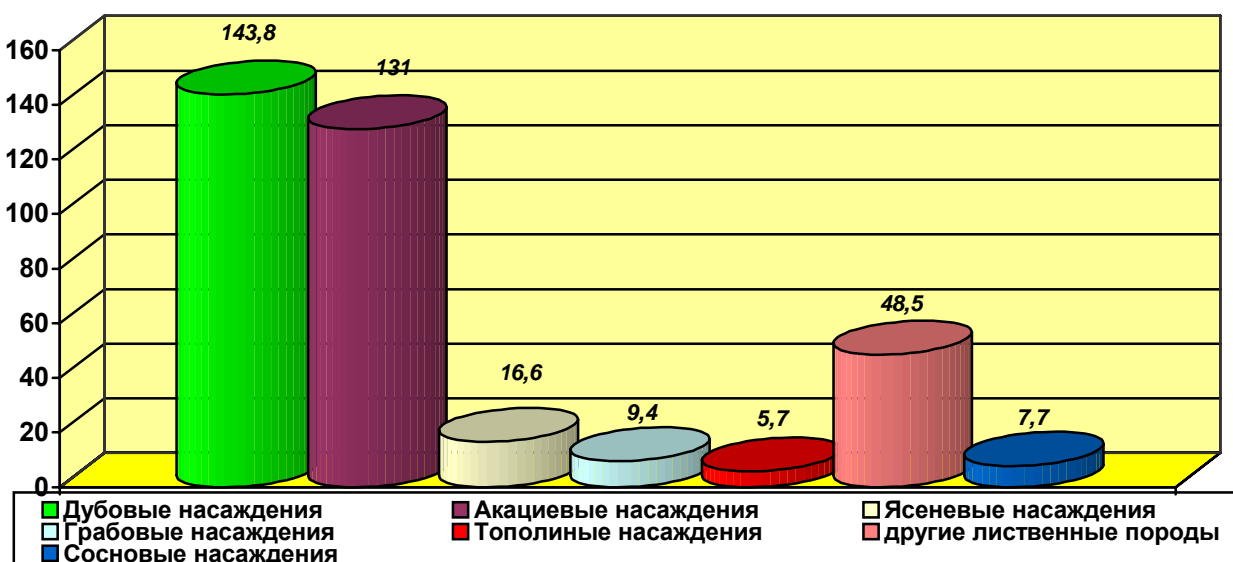
Леса, находящиеся в собственности других владельцев - 33,4 тысяч га или 9,2% из лесного фонда выполняют почвозащитную функцию, а также защищают от неблагоприятных климатических и промышленных факторов.

Текущая основная характеристика коммунальных лесов: небольшие массивы, хаотично расположенные за пределами сельских и городских населенных пунктов; доминирующей породой является акация; в этих лесах практически не применяется режим ведения лесного хозяйства.

Лесные насаждения, находящиеся за пределами лесного фонда, включают:

- Защитные лесополосы, расположенные на сельскохозяйственных землях;
- Защитные лесополосы и древесно-кустарниковые насаждения, расположенных вдоль путей сообщения;
- Группы деревьев и одиночные деревья, произрастающие на территории городов и других населенных пунктов.

В настоящий момент, Республика Молдова располагает 49,3 тысячами га лесных насаждений, находящихся за пределами лесного фонда, 30,8 тысяч га лесозащитных полос (сельскохозяйственных полей, дорог, рек и водоемов и т.д.) и 18,5 тысяч га – другие виды лесной растительности.



Леса Республики Молдова в основном состоят из широколиственных пород (97,8%), включительно дубовые насаждения – 143,8 тысяч га (39,6%), ясеновые насаждения – 16,6 тысяч га (4,6%), грабовые насаждения – 9,4 тысяч га (2,6%), акациевые насаждения – 131,0 тысяч га (36,1%), тополиные насаждения – 5,7 тысяч га (1,6%) и т.д., хвойные насаждения составляют - 2,2%.

Общий объем древесины на корню в лесах Республики Молдова составляет около 45 миллионов кубических метров, на 1 га приходится в среднем 124 кубических метров. Средний прирост составляет 3,3 кубических метров/год/га, а всеобщий средний прирост составляет около 1085 тысяч га кубических метров/год. Средний класс продуктивности составляет 2,3. Возрастная структура у всех лесных пород неравномерная, особенно у пород со средней продуктивностью. При помощи Закона о фонде природных территорий охраняемых государством (№ 1538-XIII от 25 февраля 1998), расширение охраняемых площадей из лесного фонда достигло значительного уровня и в итоге составили 61,2 тысяч га или около 17,1% из лесного фонда. Общая площадь по стране составляет 66,5 тысяч га.

Леса Республики Молдова входят в первую функциональную категорию, главная функция которой является непосредственная защита окружающей среды. В соответствии с выполняемыми функциями выделяются следующие подгруппы защитности лесов:

- Водоохранные;
- Почвозащитные;

- По защите от неблагоприятных климатических и промышленных факторов;
- С рекреационными функциями;
- Научного значения и по сохранению лесного генофонда и экофонда.

Основными проблемами лесного сектора Республики Молдова являются:

- низкая степень облесения страны, недостаточная для поддержания устойчивого экологического равновесия;
- нехватка лесных ресурсов для обеспечения экономических и социальных нужд страны;
- фрагментация лесных массивов, неравномерное расположение;
- порослевое происхождение из побегов 2 – 4 поколений в 60 % лесов (у дуба скального, соответственно 90), понижает устойчивость к биотическим и абиотическим факторам, а также провоцирует ослабление деревьев;
- около 40 % насаждений не соответствуют лесорастительным условиям;
- отсутствие технического обеспечения, плохое финансирование;

2. Существующая законодательная база национального лесного сектора

В течение 1990 – 2006 годов на уровне Парламента / Правительства был принят целый ряд законодательных и нормативных актов, которые связаны с деятельностью лесного сектора:

Конституция Республики Молдова, Лесной Кодекс, Земельный Кодекс, Закон об охране окружающей среды, Закон о лесомелиорации деградированных земель (№ 1041-XIV от 15.06.2000); Закон о животном мире; Водный Кодекс; Закон о водо-охраных зонах и полосах рек и водоемов; Закон о природных ресурсах, Закон об административных правонарушениях, Уголовный Кодекс; Закон об экологической экспертизе и об оценке воздействия на окружающую среду; Закон о фонде природных территорий охраняемых государством.

Лесной Кодекс, № 887-XIII от 21.06.96 – является главным законодательным актом регламентирующим управление лесным национальным фондом и состоит из 18 глав и 94 статей:

- Содержит основные понятия и определения, используемые в Лесном Кодексе;
- Изложены возможности осуществления прав собственности на земли, при этом упоминая, что леса в Республике Молдова, используемые в общественных интересах, являются общественной собственностью. В соответствии с законодательством, они могут переходить во временное пользование/управление. Частная собственность на леса возможна только в случае посадки лесов, в соответствии с законодательством, на землях находящихся в частной собственности.
- Управление лесным и охотничьим фондами является государственной прерогативой и выполняется Правительством, территориально-административными общественными органами, государственными органами лесного хозяйства, и другими органами наделенными соответствующей властью.
- Изложены задачи центрального органа лесного хозяйства, который регламентирует, координирует и осуществляет государственный контроль лесного фонда, разрабатывает режим ведения лесного хозяйства (система технических, юридических, экономических и лесохозяйственных нормативных актов в области лесоустройства, использования, восстановления, охраны и защиты лесов) и осуществляет контроль за выполнением этого режима.

- Изложены аспекты, связанные с управлением и использованием лесного фонда, права и обязанности владельцев и бенефициаров лесов, установлены критерии устойчивого ведения лесов:
 - Поддержание, сохранение и улучшение биоразнообразия лесов;
 - Поддержание санитарного состояния и жизнеспособности лесов;
 - Поддержание и усиление защитных функций лесов;
 - Поддержание и укрепление продуктивной способности лесных ресурсов, их вклада в мировой баланс углерода; ;
 - Поддержание и стимулирование продуктивной функции лесов (древесные и недревесные продукты);
 - Поддержание других функций и социально-экономических условий.

Закон о лесомелиорации деградированных земель (№ 1041-XIV от 15.06.2000) содержит аспекты, связанные с выделением деградированных земель под облесение. Под этот закон подпадают все деградированные земли, независимо от вида собственности. Основная цель этого закона состоит в стимулировании процесса расширения земель покрытых лесной растительностью, особенно за счет непродуктивных деградированных сельскохозяйственных земель.

Постановление Парламента об утверждении стратегии долговременного развития лесного сектора (№ 350-XV от 12.07.2001) и Постановление Правительства № 739 от 17 июня 2003 “О внедрении Стратегии долговременного развития лесного национального сектора”.

Среди основных задач, которые будут выполнены в рамках Плана действий являются:

- Улучшение политики, законодательства и законодательной базы (создание Национального совета по лесному и охотничьему хозяйству, разработка целого ряда законов в области управления лесным фондом);
- Лесовосстановление и облесение земель лесного фонда на площади 95,1 тысяч га;
- Экологическая реконструкция 24,5 тысяч га лесов;
- Расширение площадей покрытых лесными насаждениями на 128 тысяч га (включительно 27 тысяч га защитные лесополосы водоемов, путей сообщения и сельскохозяйственных земель);
- Научные исследования по оценке санитарного состояния лесов и выявления тенденций развития;
- Внесение вклада в решение экологических, экономических и социальных проблем, путем использования древесной и недревесной продукции леса.

Для внедрения Плана действий (в течение 18 лет) необходимы финансовые средства в сумме около 346 миллионов лей (около 26 миллионов долларов США) или около 19 миллионов лей в среднем в год.

Постановление Правительства № 737 от 17 июня 2003 года «Об утверждении государственной программы лесовосстановления и облесения земель лесного фонда на 2003 – 2020 годы» - среди основных задач являются:

- Создание лесных культур на площади 24655 га.
- Содействие естественному возобновлению на площади 39036 га.
- Естественное возобновление на площади 31427 га.

Работы по возобновлению и облесению лесного фонда до 2020 года будут проводиться на общей площади 95118 га. Для выполнения намеченного объема необходимо 588,1 миллионов лей.

Законодательная и нормативная базы содержат целый ряд недостатков и изъянов, и недостаточно раскрывает некоторые важные аспекты, создавая барьеры и провоцируя разногласия в процессе внедрения, которые выражаются в следующем:

- Неполное определение компетенций;
- Отсутствие законодательных актов по управлению коммунального и частного лесного сектора.
- Недостаточное связь с международными соглашениями, включая стандарты ЕС;
- Не соответствующее внедрение законодательных положений;
- Неэффективное применение штрафных санкций;
- Недостаточное прояснение аспектов, связанных с сохранением биоразнообразия, адаптацией лесных экосистем к климатическим изменениям и так далее.

3. Незаконные вырубки.

Наиболее частыми нарушениями лесного законодательства являются незаконные вырубки, которые возникают в результате недостаточного обеспечения топливными дровами, отсутствия средств к существованию, безработицы, бедности значительной части населения, отсутствия сознательности и нарушения законодательства (таблица 2).

За 2006 год работниками Агентства «Молдсилва» было составлено 1580 актов по нарушению лесного законодательства. (незаконные вырубки, незаконный выпас скота и т.д.), что нанесло ущерб в размере 1155 тысяч лей, включительно за незаконную вырубку 2,3 тысяч метров кубических.

Таблица 2. Объем незаконных рубок в Республике Молдова за 2000 – 2006 годы

№ п/п	Показатели	Reference year							Всего за период	Среднее за период
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
<i>I. Лесной фонд в управлении Агентства «Молдсилва»</i>										
1	Количество нарушений	3323	2252	2656	2836	1314	1097	1159	14637	2091
2	Объем незаконно вырубленной древесины, м ³	4920,4	4205,0	4374,7	4158,8	1973,7	2391,8	2318,1	24342,5	3477,5
3	Сумма нанесенного ущерба, тысяч лей	619,7	556,7	642,3	688,8	318,5	451,4	401,9	1863,6	266,3
4	Объем незаконных рубок на 1000 га леса	17,3	15,5	13,2	13,3	10,3	6,4	6,2	82,2	11,7
<i>II. Лесной фонд и лесные насаждения в управлении примэрий</i>										
1	Количество нарушений	647	729	1050	872	644	n/a	n/a	3942	788
2	Объем незаконно вырубленной древесины, м ³	2553	990	7555	1402	1505	n/a	n/a	14005	2801
3	Сумма нанесенного ущерба, тысяч лей	1142,0	1093,0	1256,7	1538,7	638,9	n/a	n/a	5669,3	1133,9
4	Объем незаконных рубок на 1000 га леса	27,4	10,6	81,2	15,1	16,2	n/a	n/a	-	30,1
Общий объем незаконно вырубленной древесины, м³		7473,4	5195	11929,7	5560,8	3478,7	-	-	33637,6	6727,4
Сумма нанесенного ущерба, тысяч лей		1761,7	1649,7	1899,0	2227,5	957,4	-	-	8495,3	1699,1

Таблица 3. Сравнительный анализ по обеспечению древесиной из различных источников

№.	Категории	Среднее за год	%
1.	Заготовка древесины в процессе рубок в соответствии с официальными данными, тысяч м ³	404,3	40,43
2.	Незаконная заготовка древесины в соответствии с официальными данными, тысяч м ³	6,7	0,67
3.	Импортированная древесина (в частности отходы производства), тысяч м ³	27,0	2,7
4.	Биологическая масса из садов, виноградников, сельскохозяйственных полей (эквивалент в топливных дровах), тысяч м ³	100,0	10
5.	Традиционные источники: кизяк и т.д. (эквивалент в топливных дровах), тысяч м ³	50,0	5
6.	Не уточненные источники, тысяч м ³	411,9	41,19
Ежегодный расход древесины, тысяч м³		1000	100

Данные таблицы указывают, что за 2000 – 2006 период обеспечение топливными дровами было выполнено лишь на 40,4% из заготовленной древесины. Также в качестве официального источника можно назвать отходы производства, которые покрыли 17,7%, биологическая масса из садов, виноградников и сельскохозяйственных полей. Процентное соотношение официально зарегистрированных незаконных рубок составляет 0,7%, а не зарегистрированных источников – 41,2%. Таким образом, не зарегистрированные источники составляют около 41% от потребительского объема древесины.

Анализируя данные и информацию по незаконным вырубкам в Республике Молдова можно констатировать:

1. Как социальный, экологический и экономический феномен незаконные рубки имеют особые размеры.
2. Статистические данные не отражают реальное положение и адекватные размеры феномена.
3. Пренебрежение феноменом ведет к деградации лесных ресурсов, значительных финансовых затрат для отраслевой экономики и бюджета страны.
4. Недостаточное сотрудничество в области предупреждения и борьбы с незаконными рубками между органами лесного хозяйства, экологии, местной администрации, органами внутренних дел и судебными органами.
5. Недостаточное понимание на местном уровне настоящего ущерба, причиняемого данным феноменом и на центральном уровне в целях усиления ответственности.
6. Отсутствия некоторых элементов причастности населения к лесному менеджменту.

Причины, которые привели к возникновению этого феномена следующие:

- Дефицит энергоносителей и высокая их цена;
- Обнищание значительной части населения;
- Отсутствие квалифицированных кадров у некоторых владельцев земельных участков с лесной растительностью;
- Несоблюдение лесного законодательства;
- Отсутствие надлежащего государственного контроля в области обеспечения охраны всех лесных ресурсов;

- * Неэффективность лесного и экологического законодательства и обеспечения целостности лесных насаждений;
- * Совмещение функций определенных категорий в государственной лесной службе и государственной экологической инспекции, которые создают условия для выдачи разрешений и осуществления незаконных рубок;
- * Присутствие в национальной экономике теневого сектора, который обеспечивается лесными ресурсами, полученными незаконным путем;
- * Недостаточность методов борьбы с социальными феноменами, такими как коррупция, взяточничество, криминогенность некоторых видов деятельности или областей и т.д.

Рекомендации

Для улучшения ситуации необходимо осуществить следующие мероприятия:

- Дальнейшее усовершенствование действующего законодательства в целях обеспечения децентрализации функций публичных органов власти для дальнейшего уровня управления лесным фондом и реальной поддержки различных форм собственности на леса и лесные насаждения;
- Усилить деятельность по борьбе с коррупцией, взяточничеством и криминогенностью в некоторых областях деятельности, имеющих отношение к национальному лесному сектору;
- Четкий раздел хозяйственных функций от контролирующих и обеспечение охраны определенным категориям служащих;
- Проведение глубокого изучения реального объема незаконных рубок, причин, самых неблагоприятных зон и возможности их уменьшения;
- Проведение маркетингового исследования относительно реального потребления древесных материалов, прогнозирование этого потребления, тенденции их импорта-экспорта;
- Разработка и внедрение жизнеспособного механизма сотрудничества и содействия между всеми участниками процесса управления/контроля/менеджмента в свете консолидации управления коммунальной лесной растительностью и лесами, создание устойчивых предпосылок для формирования и укрепления частного лесного фонда;
- Соответствующая приспособленность центральных органов лесного хозяйства к условиям рыночной экономики, с положительным влиянием на способности сотрудничества и кооперации с другими центральными органами, местными органами управления на различных уровнях и местными советами, а также создание службы, выполняющих функции по оказанию консультативных услуг и учета для собственников общественных и частных лесов и лесных насаждений;
- Создание свободного доступа к информации лесного характера, прозрачности в принятии решений, консультации населения в процессе обсуждения и принятия решений, создание структуры для информирования и общения;
- Создание единой национальной системы подготовки, переквалификации и усовершенствования кадров, так и повышения уровня сознательности населения;
- Введение лесного режима и соответствующее хозяйствование лесной растительностью и лесами, находящихся в управлении примэриями, а также оптимизации уровня использования текущего прироста в лесах, находящихся в ведении государственных органов, в целях получения дополнительных объемов древесины (соответственно 100 и 300 тысяч кубических метров);
- Консолидация / создание институциональных способностей владельцев лесного фонда и лесной растительности (особенно в примэриях и частных владельцев) в

целях борьбы с незаконными рубками и другими феноменами социального характера;

- Создание консультативных структур в области лесного хозяйства в целях обеспечения рационального ведения хозяйства, сохранение и расширение лесов и площадей покрытых лесом;
- Оснащение лесного сектора современной техникой и оборудованием;
- Расширение площадей занятых лесом и другими типами лесной растительности для повышения среднего уровня облесения в Республике Молдова до 15%.

4. Институциональная база

Основными организациями, ответственными за отрасль лесного хозяйства являются:

1. **Министерство экологии и природных ресурсов** представляет собой центральный орган власти, уполномоченный для управления природными ресурсами и охраной окружающей среды и подчиняется Правительству Республики Молдова. В своей деятельности министерство руководствуется Конституцией Республики Молдова, законами и решениями Парламента, декретами президента Республики Молдова, постановлениями и распоряжениями Правительства.
2. **Агентство по лесному хозяйству «Молдсилва»** - центральный орган власти в области лесного хозяйства и подчиняется Правительству Республики Молдова.
3. Органы местного публичного управления, представленные примэриями коммун, муниципиев и административно-территориальной единицей Гагаузия.

Существующая институциональная база характеризуется следующим:

- Наличие независимой структуры, является юридическим лицом и обладает финансовой автономией;
- Наличие законодательной и нормативной базы;
- Наличие вертикальной территориальной структуры, способной обеспечить внедрение национальных стратегии в области лесного хозяйства и охраны окружающей среды;
- Способность центральной национальной лесной структуры управлять лесным фондом, осуществляя возобновление лесов, охрану, защиту и рациональное использование лесных ресурсов, а также расширение площадей покрытых лесом;
- Институциональная преемственность национальной центральной структуры в области лесного хозяйства (очень важный момент для обеспечения стабильности и эффективной функциональности структуры в целом);
- Способность центральной национальной лесной структуры контролировать и сотрудничать с другими министерствами и правительственными департаментами и административно-территориальными структурами в целях решения поставленных задач.

Для повышения эффективности деятельности в области лесного хозяйства, предлагается следующее:

1. Консолидация институциональных возможностей Агентства «Молдсилва»

путем оптимизации и реформы центральных и территориальных структур, следуя новым социально-экономическим условиям, что включает децентрализацию функций и ответственности, возложение более обширных полномочий II и III уровням управления.

- Создание соответствующей финансовой инфраструктуры лесного сектора (фонд по сохранению и развитию лесов и т.д.).
- Усовершенствование технических возможностей, путем обеспечения техником, оборудованием и т.д.

- Создание национального центра по переподготовке кадров в области лесного хозяйства.

2. Усовершенствование / развитие коммунального и частного лесного сектора

1. Внедрение агро-лесных практик и лесных пастбищ;
2. Усовершенствование возможностей коммунального и частного лесного сектора
 - Переподготовка персонала, со специализацией в области коммунального и частного лесного сектора.
 - Консолидация институциональных возможностей путем создания (слиянием) региональных институциональных структур (районных), ответственных за управление лесами и лесными насаждениями и другими видами коммунальной и частной лесной растительности.
 - Обеспечение техникой и инвентарем, необходимым для учета лесных ресурсов (компьютеры, лесные буссоли, высотомеры и мерные вилки).

3. Развитие способностей по оценке и прогнозированию спроса и предложений на лесные ресурсы (включительно в энергетических и промышленных целях)

1. Обеспечение структур Агентства «Молдсилва» техникой и инвентарем для создания отраслевой информационной сети, и применения технологий GIS.
2. Обеспечение высококачественной техникой для выполнения работ по лесоустройству и инвентаризации лесов и других видов лесных насаждений.
3. Разработка исследований по реальному потреблению древесной продукции (включительно: энергетика, мебельная промышленность, ремесло), прогнозирование потребления, тенденции экспорта – импорта.
4. Контроль официального статистического учета на местном, районном и национальном уровнях, в целях определения спроса на лесные ресурсы (в различных областях: энергетика, строительство, переработка и т.д.).

4. Повышение квалификации в области лесного хозяйства

1. Курсы по повышению квалификации для выполнения работ по инвентаризации, кадастру и лесоустройству.
2. Разработка программ по повышению квалификации для различных категорий работников из области общественного и коммунального лесного сектора.
3. Создание национального центра для повышения квалификации в области лесного сектора.
4. Предоставление поддержки для организации учебных семинаров, обеспечивая оказание технической помощи и логистики.