



Использование информации о состоянии лесов для оценки исполнения полномочий в области лесных отношений в России

А. Бобринский, консультант Всемирного банка по программе ФЛЕГ II (ЕИСП Восток),
Е. Кузьмичев, член-корреспондент РАН

Данная статья подготовлена с использованием результатов аналитических работ по региональной программе ЕПД ФЛЕГ «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе стран Восточного на-

правления Европейской политики добрососедства и России» (ФЛЕГ II (ЕИСП Восток)). В рамках программы был принят анализ лесного законодательства и управления в сфере организации и обеспечения защиты лесов, расположенных на землях лесного фонда. Одним из результатов данной работы является выявление проблем, препятствующих развитию устойчивого управления лесами применительно к организации и планированию лесозащитных мероприятий.

Российское лесное законодательство предусматривает передачу значительного объема полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации. До 2010 года Лесной кодекс и подзаконные акты не содержали прямых указаний по оценке эффективности исполнения переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. Тем не менее, поскольку переданные полномочия осуществлялись на средства федерального бюджета, МПР России издало приказ от 11 апреля 2007 года № 87 «Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и достижениями целевых прогнозных показателей». Этот приказ основывался не на лесном законодательстве, а на одной из норм законодательства об исполнении федерального бюджета — на Правилах расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 837).

Установленные показатели представляют собой 11 расчетных характеристик, отражающих количественные и качественные изменения состояния лесов, произошедшие за отчетный год, а также экономические оценки использования лесов (см. таблицу).

Следует отметить, что шесть из 11 установленных показателей могут быть рассчитаны только с использованием дан-

Целевые прогнозные показатели по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения
1	Объем рубок лесных насаждений с 1 гектара покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	м³/га
2	Соотношение стоимости 1 м³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством Российской Федерации	%
3	Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов в расчете на 1 гектар земель лесного фонда	руб/га
4	Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от пожаров	%
5	Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса	%
6	Соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на землях лесного фонда	%
7	Доля площади ценных лесных насаждений в составе покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	%
8	Общий средний прирост на 1 гектар покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	м³/га
9	Лесистость территории субъекта Российской Федерации	%
10	Выявляемость нарушений лесного законодательства	%
11	Возмещение ущерба от нарушений лесного законодательства	%



ных о площади усыхания (гибели) лесов. Расчет удельного объема рубок с 1 гектара покрытой лесом площади (показатель 1), удельной площади лесов, погибших от пожаров, вредителей и болезней леса (показатели 4 и 5), доли площади ценных лесных насаждений (показатель 7), среднего прироста на 1 га покрытой лесом площади (показатель 8) и лесистости территории (показатель 9) опираются на актуальное значение покрытой лесом площади, которое напрямую зависит от площади погибших лесов за оцениваемый период времени.

Данный приказ действовал до весны 2012 года и был заменен приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 года № 141 «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей». При этом перечень и единицы измерения целевых прогнозных показателей не изменились.

Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ в Лесной кодекс введены отдельные поправки, в том числе в статье 83 появилась дополнительная часть 7.1, которая определяет, что критерии оценки эффективности осуществления переданных полномочий в области лесных отношений устанавливаются Правительством Российской Федерации. В развитие данной нормы Лесного кодекса постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 года № 194 были установлены соответствующие критерии, которые должны отражать деятельность по основным направлениям управления и использования лесов:

1. Критерии, характеризующие организацию использования лесов, расположенных на землях лесного фонда.

2. Критерии, характеризующие организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров.

© К. Кобяков



3. Критерии, характеризующие организацию и обеспечение воспроизводства лесов, расположенных на землях лесного фонда.

4. Критерии, характеризующие организацию и обеспечение защиты лесов, расположенных на землях лесного фонда.

5. Критерии, характеризующие осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

В настоящее время в целях обеспечения расчета установленных критериев Минприроды России разработан проект ведомственного приказа «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений»¹. В пункте 5 проекта определены следующие источники информации для расчета установленных критериев эффективности:

- отчеты об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;
- отчеты о достижении целевых прогнозных показателей;
- ежеквартальные отчеты о расходовании предоставленных субвенций;
- государственный лесной реестр;
- государственная статистическая и отраслевая отчетность;
- сведения о текущей пожарной опасности в лесах и лесных пожарах.

В пункте 6 проекта документа предусматривается проверка достоверности информации из этих источников с использованием сведений, полученных от федеральных органов государственной статистики, при проверках исполнения полномочий в области лесных отношений, в результате государственной инвентаризации лесов и при контроле достоверности сведений о лесных пожарах.

Приведенный перечень источников информации в части источников подтверждения площади погибших лесов неполный и лишен логики. Одним из источников этих данных в методике определен государственный лесной реестр, а в качестве контрольного источника для него предлагаются результаты государственной инвентаризации лесов. При этом приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 496, определяющим порядок подготовки документов для внесения информации в государственный лесной реестр, установлено, что внесение в него документированной информации осуществляется и на основании отчетов о государственной инвентаризации лесов. Таким образом, рассматриваемая методика предлагает проверять данные государственного лесного реестра данными государственной инвентаризации лесов, которые по определению уже учтены в реестре, если не допущена техническая ошибка.

Методика рассматривает отчет о достижении целевых прогнозных показателей одним из источников информации для расчета установленных критериев эффективности. Как было показано в комментарии к таблице, более половины установленных показателей могут быть рассчитаны только с использованием данных о площади гибели лесов, произошедшей за оцениваемый период времени, а источники такой информации соответственно должны быть однозначно определены. Без определения источников информации о гибели лесов расчет существенной части установленных критериев не обеспечен данными. Тем не менее среди контрольных источников информации в методике источник данных о гибели

¹ http://regulation.gov.ru/project/17009.html?point=view_project&stage=2&stage_id=11978



ли лесов не определен, т. е. проверить корректность расчета целевых прогнозных показателей нельзя.

Возможно, разработчики методики предполагали, что данные о гибели лесов достоверно отображаются в государственном лесном реестре. Это предположение имеет основание в том, что в тексте приказа Минприроды России от 11 ноября 2013 года № 496 о порядке ведения государственного лесного реестра в числе источников информации определены лесопатологические обследования. Однако следует иметь в виду, что данные о гибели лесов, получаемые при лесопатологических обследованиях, практически всегда занижены. Локализация лесопатологических обследований, отнесенных, как и вся защита леса, к переданным полномочиям (пункт 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса), определяется, как правило, предполагаемыми местами проведения санитарных рубок и очагами вредителей леса. Участки погибшего леса, расположенные в отдаленных районах, чаще всего не обследуются.

Более полная информация о гибели лесов отражается в результатах лесопатологического мониторинга. Эта функция государственного управления не отнесена к числу переданных полномочий (исключение из пункта 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса) и позволяет ежегодно собирать всю возможную информацию о состоянии лесов, в том числе о площади их гибели. Наряду с лесопатологическим мониторингом репрезентативная информация о гибели лесов может генерироваться в результатах государственной инвентаризации лесов. Методика проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденная приказом Рослесхоза от 10 ноября 2011 года № 472, предполагает получение относительных оценок объемов гибели лесов, однако периодичность данных установлена в 10–15 лет. В связи с этими обстоятельствами ожидать от государственной инвентаризации лесов полноты и актуальности таких данных не приходится.

Таким образом, предлагаемый проект нормативного акта содержит методическое несоответствие, исключающее возможность проверки достоверности данных в отчетах об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и в отчетах о достижении целевых прогнозных показателей. Поскольку данные государственной инвентаризации лесов должны учитываться в государственном лесном реестре, обнаруженное методическое несоответствие, казалось бы, легко можно исправить заменой государственной инвентаризации лесов в качестве первоисточника государственным лесопатологическим мониторингом. Однако, к сожалению, лесное законодательство сделать это не позволяет.

Порядок организации и осуществления государственного лесопатологического мониторинга установлен приказом МПР России от 9 июля 2007 года № 174. Данный нормативный акт по своему содержанию является рамочным документом, в котором отсутствуют формы представления результатов лесопатологического мониторинга. Данные о гибели лесов содержатся в отчетной форме 1-ЛПМ, определенной в приложении 11 Руководства по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга. Приказ Рослесхоза от 29 декабря 2007 года № 523 «Об утверждении методических документов», которым данное руководство введено в действие, не зарегистрирован в установленном порядке и не является документом, обязательным к исполнению лицами, не подчиненными Рослесхозу.

Тем не менее лесопатологический мониторинг осуществляется Российским центром защиты леса в соответствии с данным приказом. Сведения об усыхании лесов в масштабе субъектов Российской Федерации по установленной форме 1-ЛПМ ежегодно приводятся в Обзорах санитарного состояния лесов России.

Предложенная методика оценки эффективности исполнения переданных полномочий в области лесных отношений завершается описанием алгоритмов расчета установленных критериев с указанием конкретных адресов данных в источниках информации. Описание алгоритмов размещено в приложении 1 к основному тексту методики, где в табличной форме подробно расписаны предлагаемые действия. Расчет многих критериев основан на данных о состоянии лесов и содержит определенные недостатки, которые могут существенно влиять на итоговые оценки.

В частности, критерий *1в* «Соотношение фактического объема заготовки древесины и установленного допустимого объема изъятия древесины» опирается на величину фактического объема заготовленной ликвидной древесины, получаемую из формы 12-ОИП (утверждена приказом Рослесхоза от 27 июня 2011 года № 245). В фактический объем заготовленной ликвидной древесины алгоритм предлагает включать объем санитарных рубок (значения в строках 200 и 300 включают значения в строках 220 и 320 формы 12-ОИП). Это методическая ошибка.

Санитарные рубки обоснованно могут быть учтены в расчетной лесосеке только в объеме естественного отпада, который составляет не более нескольких процентов запаса древостоя. Большие объемы санитарных рубок, необходимость которых возникает вследствие вспышек массового размножения вредителей, пожаров, ветровалов, засух, а также хозяйственной деятельности, не могут быть предметом долгосрочного прогнозирования. Соответственно, их последствия не могут быть запланированы на длительный срок, а документы лесного планирования, в которых устанавливается расчетная лесосека, как известно, составляются на 10 лет вперед. Поэтому предлагаемый алгоритм во многих случаях может приводить к необоснованному превышению расчетной лесосеки. Исправить ошибку достаточно просто: необходимо исключить из расчета объемы санитарных рубок.

Критерии *2а* «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров, в площади земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью» и *4а* «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса» опираются на величину площади земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей соответственно от лесных пожаров, вредителей и болезней леса, получаемую из формы 3.5 государственного лесного реестра. Недостатки данных реестра в части оценок гибели лесов мы рассмотрели выше. Следовательно, алгоритм расчета этих критериев опирается на заведомо завышенные данные и не отражает фактического положения. Для исправления ошибки алгоритм расчета должен основываться на данных лесопатологического мониторинга, а не на данных лесного реестра (либо лесной реестр должен включать данные лесопатологического мониторинга). Сведения о гибели лесов от пожаров, вредителей и болезней леса по субъектам Российской Федерации ежегодно приводятся в Обзорах санитарного состояния лесов России по форме 1-ЛПМ (приложение 11 Руководства по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга).

Критерии *3д* «Доля площади лесовосстановления в отчетном году от общей площади земель лесного фонда, предназначенных для лесовосстановления» и *3и* «Соотношение площади молодняков (молодых древостоев I–II классов возраста), введенных в категорию хозяйственно-ценных древесных насаждений, и площади земель лесного фонда, предназначенных для лесовосстановления» рассчитываются с использованием данных о площади земель лесного фонда, пригодных для лесовосстановления, получаемых из государственного лесного реестра (форма 1.4) и отчетов субъектов



© Г. Акатов



Ствол ели, поврежденный типографом (большим еловым короедом) в 2014 году

© Г. Акатов



Два поколения жуков типографа под корой ели

Российской Федерации (форма 11-ОИП). Оценки площадей, пригодных для лесовосстановления, без учета данных лесопатологического мониторинга о гибели лесов являются заниженными.

Очевидно, что обнаруженные недостатки предлагаемых алгоритмов расчета оценок существенным образом снижают достоверность данных. Причина этого — несовершенство лесного законодательства, поскольку определение лесопатологического мониторинга, данное в статье 56 Лесного кодекса, имеет утилитарный характер, не позволяющий интерпретировать это понятие более широко, как того требует действительность.

Лесопатологический мониторинг исторически вырос из системы надзора (диагностики) развития популяций вредителей и болезней леса. Многими профессиональными лесоводами на подсознательном уровне лесопатологический мониторинг до сих пор воспринимается как тот же самый ле-

созащитный надзор, который только изменил свое название. Между тем лесопатологический мониторинг имеет существенные отличия от лесозащитного надзора, прежде всего в приоритетах. Главной целью лесозащитного надзора являлась только диагностика и краткосрочный прогноз состояния популяций вредителей и очагов болезней, необходимые исключительно для организации мероприятий по защите леса. Для лесопатологического мониторинга определение состояния насаждения, причин его повреждения и гибели имеют не менее важное значение, нежели краткосрочная диагностика состояния популяций вредителей и болезней. Вероятно, такая эволюция понятия связана с увеличением ценности леса как такового и осознанием последствий его гибели.

К сожалению, эту эволюцию ценностей не учитывает не только действующая редакция статьи 56 Лесного кодекса, но и последние законопроекты по защите леса. В частности, законопроект № 448577-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия)» предлагает несущественную с этой точки зрения редакцию части 1 статьи 56 Лесного кодекса «Государственный лесопатологический мониторинг».

Законопроектом устанавливается, что в целях защиты лесов проводится сбор и анализ информации о лесопатологическом состоянии лесов, а также прогнозирование развития санитарного и лесопатологического состояния лесов (государственный лесопатологический мониторинг). В предлагаемом определении недостает «сбор и анализ информации о **санитарном** и лесопатологическом состоянии лесов...». Недостающее слово подтверждает высказанную нами выше идею о приобретении новой и равноценной с защитой леса цели для лесопатологического мониторинга, которой является оценка санитарного состояния.

Для полноты понимания проблемы следует определить, что означает лесопатологическое состояние, а что — санитарное состояние лесов. Основные различия этих двух характеристик заключаются в том, что лесопатологическое состояние описывает не столько состояние насаждения, сколько обнаруженные повреждения деревьев и их признаки. Санитарное состояние — характеристика жизнеспособности насаждения в целом. Термин «санитарное» — исторически сложившееся обозначение жизнеспособности дерева или древостоя, которая изначально рассматривалась с санитарных позиций, так как на практике требовался ответ на главный вопрос: *насколько это дерево (древостой) при имеющейся поврежденности и прочих обстоятельствах его роста может стать субстратом для развития патогенов.*

Одним из основных результатов лесопатологического мониторинга считается информация о санитарном состоянии лесов — размерах и расположении поврежденных и погибших лесных участков. Данные о гибели лесов, как мы убедились выше, являются ключевым показателем, который должен использоваться для расчета большинства установленных критериев эффективности исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

В рамках лесопатологического мониторинга собирается обширная и наиболее полная информация о гибели лесов по всей территории России, однако она не используется в оценке эффективности исполнения полномочий в области лесных отношений. Для этого в настоящее время используются сведения от субъектов Российской Федерации, которые не имеют независимой альтернативы. Логичнее использовать для расчета установленных критериев данные лесопатологического мониторинга, и эта логика должна иметь отражение непосредственно в Лесном кодексе.

