

Российская академия наук

Отделение биологических наук

Научный Совет по лесу РАН

РЕЗОЛЮЦИЯ

научных дебатов «Лесоустройство и государственная инвентаризация лесов.

Что нам нужно знать о лесах России?»

Резолюция сформирована как свод выводов и предложений научных дебатов, прошедших в рамках заседания Научного совета Российской академии наук по лесу 11 ноября 2015 года в городе Москве.

Леса Российской Федерации обладают огромным ресурсным потенциалом, выполняют важные экологические и социально-экономические функции. Процессы формирования национальной лесной политики, нормативно - правовой базы, государственное управление лесами требуют наличия полной и достоверной информации о состоянии лесов, динамике их развития. Организация многоцелевого и неистощительного использования лесов, лесное планирование и лесохозяйственное регламентирование невозможны без детальных знаний о лесных ресурсах, их количестве и качестве.

Леса России имеют глобальное значение в выполнении экологических функций. Обеспечение устойчивого управления лесами, мониторинг состояния лесов, своевременное выявление и прогнозирование процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, являются международными обязательствами Российской Федерации, принятыми в рамках глобальных и региональных переговорных процессов по лесам.

Обеспечение существующих потребностей в достоверной информации о лесах и лесных ресурсах являются основными задачами лесочетных работ, основу которых в настоящее время составляют лесоустройство и государственная инвентаризация лесов. Выбор лесочетных работ, их состав определяются задачами, стоящими на различных уровнях управления лесами, а также задачами организации хозяйственного использования лесов.

На федеральном уровне информация о лесах и лесных ресурсах должна обеспечивать информационное сопровождение стратегического планирования

и нормативного правового регулирования сферы лесных отношений, давать оценку эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также обеспечивать исполнение принятых Российской Федерацией международных обязательств. На региональном уровне информация о лесах и лесных ресурсах необходима для обеспечения охраны, защиты и воспроизводства лесов, организации использования лесных ресурсов, качественного лесного планирования и лесохозяйственного регламентирования.

Лесопользователи нуждаются в более детальной характеристике лесов на уровне лесного участка. В целях разработки и реализации проектов освоения лесов, обеспечения хозяйственного управления лесами им необходимы знания о корневых запасах древесины, ее качестве и сортиментной структуре. Основным источником получения информации о состоянии лесов и наличии лесных ресурсов на этом уровне служит таксация лесов в рамках лесоустройства. В трактовке современного лесного законодательства лесоустройство, кроме таксации, включает в себя следующие мероприятия: проектирование лесничеств, проектирование эксплуатационных, защитных и резервных лесов, особо защитных участков леса, проектирование лесных участков, закрепление на местности границ лесов, проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. При проведении таксации лесов выявляются качественные и количественные характеристики лесных ресурсов, на основе которых обеспечиваются проектирование и организация использования лесов.

В последние десятилетия произошло резкое сокращение объемов лесоустроительных работ, в первую очередь таксации лесов, что привело к существенному снижению уровня информационного обеспечения отрасли. По состоянию на 1 января 2015 года достоверными могут считаться сведения лишь о 18% лесов, давность таксации которых не превышает 10-ти лет. 71% российских лесов характеризуются материалами лесоустройства, давностью 20 лет и более. При этом критический показатель актуальности материалов лесной таксации, используемых в целях освоения лесов, наступает после 10-12 лет с момента ее проведения, а при ведении интенсивного лесного хозяйства – после 5-7 лет.

Снижение объемов лесоустройства не являлось следствием изменений в нормативно-правовом регулировании, либо реализации государственных решений. Оно происходило на фоне роста объемов кадастровых работ в лесах. Из средств, предусмотренных федеральным бюджетом на лесоучетные работы, более 70% (не менее 3 млрд. руб.) ежегодно направлялись на кадастровый учет лесов, целесообразность и актуальность которого вызывает

большие сомнения, особенно для резервных лесов и лесов, не вовлекаемых в интенсивное использование.

Наряду с падением объемов лесоустройства повсеместно происходило и снижение его качества. С начала 2000 годов высокоточные измерительные и глазомерно-измерительные способы таксации лесов стали заменяться менее затратными. Уже к 2010 году лесотаксационные работы на более, чем 70 % площадей стали выполняться без проведения натурного обследования лесных насаждений, с применением методов актуализации ранних материалов лесоустройства. Такое положение дел сохраняется и сегодня.

Принятое решение о предоставлении лесопользователям прав на проведение таксации лесов не привело к выходу из сложившегося кризиса. Неквалифицированные и бесконтрольные исполнители лесотаксационных работ стали повсеместно завышать расчет пользования по ценным породам, «оптимизировать» возраст насаждений, их состав и полноту. Следует отметить, что и при государственном лесоустройстве существовали проблемы сходного характера, а качество выполнения работ далеко не всегда соответствовало мировым стандартам.

К задачам государственной инвентаризации лесов (ГИЛ) отнесена оценка количественных и качественных характеристик лесов, применимая на высоких пространственных уровнях: Российская Федерация, лесной район, субъект Российской Федерации. Получение информации о лесах на уровне лесного выдела, лесного квартала или лесничества при проведении государственной инвентаризации лесов не предусмотрено. При государственной инвентаризации лесов должны определяться индикаторы, оценка которых необходима в связи с международными обязательствами, в том числе, по адаптации лесов к изменениям климата и их смягчению, сохранению биологического разнообразия лесов.

Полученные в ходе государственной инвентаризации лесов сведения используются в целях своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, оценки эффективности мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также для информационного обеспечения управления лесами.

При проведении государственной инвентаризации лесов используются методы таксации лесов, а также методы лесной экологии. Система ГИЛ в России начала формироваться с принятием Лесного кодекса 2006 года. Разработка и совершенствование системы ГИЛ велась кулуарно в недрах ФГУП «Рослесинфорг». Какие либо научные исследования, заседания научно-технического совета Рослесхоза, Минприроды и Минсельхоза по выработке модели ГИЛ, применимой к условиям Российской Федерации, Федеральным агентством лесного хозяйства не проводились. Очень серьезной

стратегической ошибкой стало внедрение ГИЛ в масштабах всей страны без ее отработки в пилотных регионах.

Первые результаты показали, что заложенные в основу рабочих правил проведения ГИЛ (с 2011 года методических указаний) принципы группирования (стратификации) лесотаксационных выделов в относительно однородные группы (страты) по материалам лесоустройства в условиях их низкой достоверности по причине давности проведения лесотаксационных работ, приводят к недостоверным результатам. Идея стратификации в том виде, в котором она была предложена и внедрена, в основе своей не обоснована и не верна. Предусмотренная составом работ актуализация материалов лесоустройства на хозяйственную деятельность и воздействие природных факторов путем дешифрирования аэрокосмических снимков высокого разрешения не могла быть выполнена, так как для ее проведения потребовалась бы полноценная дешифровочная таксация лесов на огромных территориях.

Таким образом, закладка в модель государственной инвентаризации лесов алгоритмов, основанных на стратификации лесных выделов в однородные группы (страты) по материалам лесоустройства, сделала процесс инвентаризации лесов зависимой от наличия актуальных материалов лесоустройства, а задачи по проведению ГИЛ невыполнимой.

Существующая модель проведения государственной инвентаризации лесов полностью игнорирует разработанные и апробированные дистанционные методы инвентаризации лесов, ранее широко применяемые в отечественной практике лесочетных работ (фотостатметод). Их использование позволило бы значительно сократить сроки ГИЛ и затраты на ее проведение. Кроме того дистанционные методы позволяют с минимальными затратами и приемлемой точностью обеспечить учет резервных и труднодоступных лесов, где закладка наземных пробных площадей не всегда представляется возможной.

Проведение государственной инвентаризации лесов в Российской Федерации возложено на федеральный орган управления лесами, что не соответствует общепринятым в мировой практике принципам разделения полномочий по управлению природными объектами и оценке эффективности управления ими. В большинстве случаев за рубежом национальные инвентаризации лесов проводятся исследовательскими организациями, не участвующими в процессах лесопользования. Именно при таком подходе институт инвентаризации лесов получил мировое признание и доказал свою эффективность в достижении устойчивого управления лесами.

С 2008 года государственной инвентаризацией охвачено более 250 млн. га лесов. Однако в нарушение федерального законодательства информация о

каких-либо итогах почти восьмилетней работы в публичном пространстве не появилась, в том числе и в сети "Интернет". Не доводились результаты ГИЛ и до органов государственной власти, обеспечивающих формирование и реализацию государственной лесной политики и нормативное правовое регулирование лесных отношений.

В условиях информационного вакуума о состоянии лесов в 2012-2013 годах Правительством Российской Федерации были приняты «Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года», а также государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы. В настоящее время на основе знаний о лесах, приобретенных в 80-90 гг. прошлого века, проходит разработка и утверждение концепции интенсификации лесного хозяйства.

Отсутствие должного учета лесов привело к невыполнению Российской Федерацией международных обязательств. В связи с отсутствием периодического мониторинга состояния лесов в докладе Российской Федерации на 7-й Министерской конференции процесса «Леса Европы», состоявшейся 20-21 октября 2015 г. в г. Мадрид, Испания, были приведены данные, взятые из доклада 2011 года. В аналитических материалах и диаграммах общего доклада о состоянии лесов Европы данные из России отсутствуют. В пояснении к отчету указано, что "из-за нехватки сравнимых актуальных данных по Российской Федерации, для сохранения внутренней цельности доклада, информация, представленная Российской Федерацией в 2011 году, не включена в аналитику и диаграммы".

Заслушав и обсудив доклады, представленные участниками научных дебатов «Лесоустройство и государственная инвентаризация лесов. Что нам нужно знать о лесах России?», прошедших в Российской академии наук 11 ноября 2015 года, участники научных дебатов рекомендуют.

В части дальнейшего совершенствования и развития лесоучетных работ:

1. Провести анализ состава информации о лесах и лесных ресурсах, ключевых показателей устойчивого управления лесами, определяемых при проведении лесоучетных работ, применительно к территориям развитого лесного хозяйства, резервным и труднодоступным лесам.

2. Осуществить зонирование лесов по видам, способам и точности проведения лесоучетных работ с учетом требований, предъявляемых к информационному обеспечению государственного управления лесами, а также в целях удовлетворения информационных потребностей при реализации практических задач организации освоения лесов.
3. Обеспечить гармонизацию показателей, определяемых при проведении лесоучетных работ, с ключевыми показателями, принятыми для оценки лесов в соответствии с добровольными руководящими принципами национального мониторинга лесов ФАО ООН;
4. Обеспечить открытый доступ граждан и заинтересованных сторон, прежде всего лесопользователей, к результатам лесоучетных работ, проведенных за счет средств федерального и региональных бюджетов, в том числе к информации, характеризующей состояние лесных насаждений, их запасов.
5. Исключить совмещение функций управления лесами с оценкой качества управления. Рассмотреть вопрос о передаче функций по проведению государственной инвентаризации лесов исследовательским организациям, не подведомственным федеральным и региональным органам управления лесами.

В рамках деятельности по проведению лесоустройства:

1. Внести изменения в лесное законодательство Российской Федерации, предусматривающие:
 - исключительное право и обязанность государственных органов управления лесами по обеспечению периодической таксации лесов вовлеченных (вовлекаемых) в эксплуатацию, с одновременным проектированием мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов за счет средств федерального и региональных бюджетов;
 - наличие нормативных квалификационных требований к лицам, выполняющим мероприятия лесоустройства, а также наличие государственного реестра таких лиц;
 - обязательность исполнения мероприятий по охране защите и воспроизводству лесов, проектируемых при проведении лесоустройства;
 - возможности расчета пользования для разных лесных участков в одном лесничестве.

2. Установить, что разработка проектов освоения лесов, их государственная экспертиза проводятся исключительно на основании материалов актуальной таксации лесов, внесенных в состав государственного лесного реестра, а также с учетом мероприятий по охране защите и воспроизводству лесов назначенных (запроектированных) при проведении лесоустройства.
3. Ограничить срок действия проекта освоения лесов сроками актуальности материалов таксации лесных насаждений. Дальнейшую эксплуатацию лесов на лесном участке, предоставленном в пользование, осуществлять на основании нового проекта освоения лесов, выполненного по итогам таксации лесов с одновременным проектированием мероприятий по их охране, защите и воспроизводству.
4. Внести в лесоустроительную инструкцию изменения, направленные на усиление ответственности должностных лиц, принимающих результаты лесоустройства и обеспечивающих последующее внесение их в состав документированной информации государственного лесного реестра. Предусмотреть обязательность выборочной (не менее 5%) натурной проверки качества лесотаксационных работ органами управления лесами.
5. Нормативно утвердить двухлетний цикл проведения лесоустроительных работ.
6. Разработать методику проведения непрерывного лесоустройства и принять её лицами, использующими леса на основании договоров долгосрочного пользования. Предусмотреть порядок и процедуру включения информации непрерывного лесоустройства в состав документированной информации государственного лесного реестра.

В рамках деятельности по проведению государственной инвентаризации лесов:

1. До начала полевых работ 2016 года провести независимую экспертизу Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Рослесхоза от 06.06.2011 г. №207 и методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов, утвержденных Приказом Рослесхоза от 10.11.2011 г. N 472, с привлечением институтов Российской академии наук. По результатам экспертизы подготовить предложения по дальнейшему проведению (остановке) лесоинвентаризационных работ на основе действующих нормативов.

2. При совершенствовании подходов и методов к проведению государственной инвентаризации лесов обеспечить:
 - соответствие показателей ГИЛ и государственного лесного реестра;
 - определение в ходе проведения ГИЛ принятых международным сообществом индикаторов устойчивого управления лесами;
 - получение информации в виде и объеме, достаточном для удовлетворения требований международной отчетности, а также для страны в целом и ее регионов.
3. В целях своевременного выявления процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, обоснованного расчета объемов допустимого изъятия лесных ресурсов обеспечить сокращение цикла государственной инвентаризации лесов до 5 лет на хозяйственно освоенных территориях и до 10 лет в резервных и труднодоступных лесах.
4. Обеспечить применение методов дистанционного зондирования (ДЗЗ) в целях ежегодной оценки площади покрытых лесом всех категорий земель, их породной и возрастной структуры.
5. Внести в систему оценочных критериев состояния и динамики лесов показатели, направленные на оценку климаторегулирующих функций лесов и их биологического разнообразия.

Председатель Научного Совета по
лесу РАН, академик



А.С.Исаев