



Проблемы нормативного регулирувания санитарных рубок

А. Бондарев, канд. с.-х. наук, Институт леса им. В. Н. Сукачева ФИЦ КНЦ СО РАН

Российское лесное законодательство и нормотворчество очень динамично. Практически ежегодно в Лесной кодекс вносятся дополнения и изменения, не говоря уже о многочисленных изменениях в действующих нормативных правовых актах и принятии новых. В полной мере это касается законодательства в сфере санитарной безопасности в лесах. В настоящей статье освещены вопросы современного этапа формирования лесозащитного законодательства с момента принятия Лесного кодекса, проанализированы последние нормотворческие инициативы по состоянию на конец 2016 года, а также отмечены особенности регулирования санитарно-оздоровительных мероприятий, в частности санитарных рубок, в свете последних законодательных новаций.

Современный этап развития законодательства в сфере санитарной безопасности в лесах

Лесной кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 января 2007 года [1], положил начало новой главе в развитии лесного законодательства, в том числе санитарно-оздоровительных мероприятий, к которым в настоящее время относятся санитарные рубки (ст. 60.7).

Прежде всего стоит отметить, что термин «санитарная рубка» постепенно исчезает из законодательных и нормативных актов. В частности, в Лесном кодексе он не упоминается вовсе, вместо него введено понятие «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений» (ст. 16). Тем не менее в ряде нормативных документов, а также в практической деятельности термин «санитарная рубка» не только сохраняется, но и широко используется, особенно при отводе лесосек и учете заготовленной древесины в разрезе различных видов рубок [3, 10, 11, 13].

Ст. 17 Лесного кодекса допускает вырубку погибших и поврежденных лесных насаждений как в форме сплошных рубок, когда вырубается лесные насаждения с сохранением для воспроизводства лесов отдельных деревьев и кустарников или групп деревьев и кустарников, так и выборочных, при которых вырубается часть деревьев и кустарников. Сплошные рубки допускаются не только в эксплуатационных, но и в защитных лесах в случаях, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функ-



Горный кедровник, в котором назначена выборочная санитарная рубка

ции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций. Логично предположить, что к таким насаждениям и относятся погибшие и поврежденные.

В развитие положений Лесного кодекса принят значительный пакет подзаконных нормативных актов. В рамках рассматриваемой темы к ним прежде всего стоит отнести постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414, которым утверждены Правила санитарной безопасности в лесах [3], устанавливающие единый порядок и условия организации защиты лесов от вредных организмов, а также от негативных воздействий на леса, и санитарные требования к использованию лесов, направленные на обеспечение санитарной безопасности в лесах.

В развитие этого нормативного документа приказом Рослесхоза от 29 декабря 2007 года № 523 [14] утверждены четыре методических документа:

- Руководство по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга;
- Руководство по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий;
- Руководство по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований;
- Руководство по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.

Несмотря на отмену приказом Рослесхоза от 15 мая 2015 года № 158, указанные руководства являются на сегодняшний день самыми полными и подробными источниками информации в сфере нормативного регулирования защиты лесов и до сих пор широко используются. Многие положения этих документов сохранили преемственность и в последующих нормативных актах. В частности, были введены понятия «лесопатологическая таксация», «зона лесопатологической угрозы», утверждены критерии степени ослабления насаждений по доле участия деревьев различных категорий состояния, приведен расчет средневзвешенной категории состояния для насаждения, утверждены форма для закладки временной пробной площади, формы для учета вредителей и болезней и др., применяемые до настоящего времени.

Кроме того, в каждом из руководств приведен подробный глоссарий терминов и определений, а также список использованных источников и литературы, в последующих нормативных актах, как правило, отсутствующих.

В Руководстве по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий сформулированы требования по отбору деревьев в санитарную рубку по категориям насаждений, в которых проводится тот или иной вид санитарных рубок,

¹ Работа выполнена в рамках реализации проекта «Партнерство WWF — IKEA по лесам».



© Я. Колосов



Снижение полноты ниже критической при выборочной санитарной рубке

включенных без существенных изменений в последующие нормативные акты. Здесь же впервые появляется шкала минимальных значений полноты, до которых возможно ее снижение при проведении выборочных рубок с очень неоднозначно трактуемой возможностью неограниченного снижения полноты в ряде категорий защитных лесов и видов использования лесов. Следует, однако, отметить, что упомянутый приказ, несмотря на долгий срок его действия (2007–2015 годы), так и не был зарегистрирован Минюстом России [18].

В 2013 году Минприроды России принимает новый вариант Правил санитарной безопасности в лесах (приказ от 24 декабря 2013 года № 613) [8], который регистрируется Минюстом России 21 мая 2014 года за № 32379. В приказе указывается, что он вступает в силу со дня признания утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» [3]. Тем не менее указанное постановление (с внесенными в него в 2012 году изменениями) отменено не было, что предопределило неправомерность использования Правил санитарной безопасности в лесах, утвержденных приказом Минприроды от 24 декабря 2013 года № 613, который так и не вступил в законную силу.

В целях устранения этой правовой коллизии (приказ Рослесхоза № 523 отменен, а приказ Минприроды № 613 не вступил в силу) Рослесхоз на основании ст. 55 Лесного кодекса и все еще действующего п. 8 Правил санитарной безопасности в лесах [3] утверждает методический документ по обеспечению санитарной безопасности в лесах (приказ Рослесхоза от 9 июня 2015 года № 182) [17], зарегистрированный в Минюсте России 14 декабря 2015 года за № 40084.

Собственно, этот нормативный акт наряду с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 до конца 2016 года и определял законодательную основу санитарной безопасности в лесах.

Новаии 2016 года в развитии законодательства в сфере санитарной безопасности в лесах

Процесс реформирования законодательства в области защиты лесов далек от завершения. В 2015 году приняты очередные поправки в Лесной кодекс в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов, введенные в действие с 1 октября 2016 года Федеральным законом от 16 декабря 2015 года № 455 [2].

Отдельные положения этих нововведений, имеющие отношение к санитарным рубкам, будут рассмотрены далее.

Здесь же ограничимся упоминанием того, что в развитие внесенных в Лесной кодекс изменений планируются разработка и принятие пакета нормативных актов, регулирующих различные аспекты санитарной безопасности в лесах. В частности, предполагается разработать и принять очередной вариант Правил санитарной безопасности в лесах, которые будут утверждены Правительством Российской Федерации с отменой действующего с 2007 года одноименного нормативного документа.

По состоянию на начало 2017 года из более чем десятка подготовленных проектов нормативных актов утверждены:

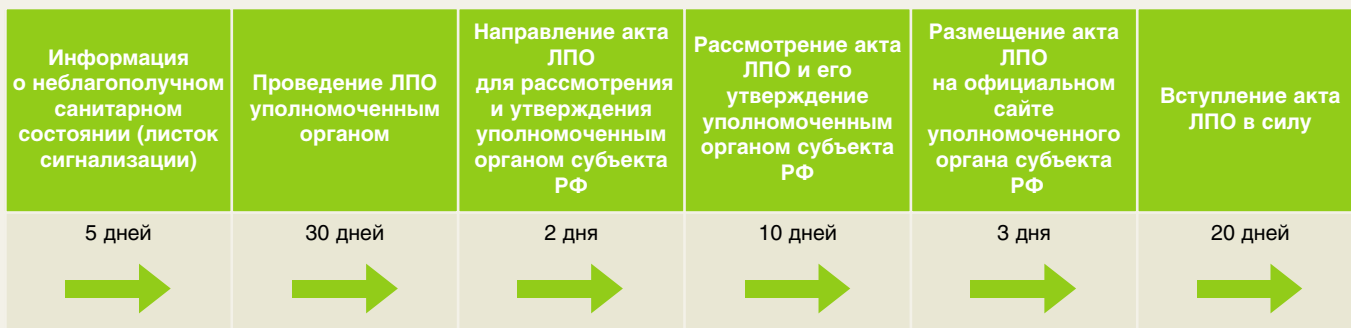
- Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия в области лесных отношений» (постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1158) [5];
- Правила осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов (приказ Минприроды России от 12 сентября 2016 года № 470, зарегистрирован в Минюсте России 13 января 2017 года, регистрационный № 45199) [10];
- Порядок проведения лесопатологических обследований и форма акта лесопатологического обследования (приказ Минприроды России от 16 сентября 2016 года № 480, зарегистрирован в Минюсте России 13 января 2017 года, регистрационный № 45200) [12];
- Правила ликвидации очагов вредных организмов (приказ Минприроды России от 16 июня 2016 года № 361, зарегистрирован в Минюсте России 6 декабря 2016 года, регистрационный № 44578) [6], которые заменили методический документ по обеспечению санитарной безопасности в лесах [17], утративший силу с 27 января 2017 года на основании приказа Рослесхоза от 27 октября 2016 года № 441;
- Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядок ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах (приказ Минприроды России от 6 июня 2016 года № 457, зарегистрирован в Минюсте России 6 декабря 2016 года, регистрационный № 44580) [9].

Таким образом, по истечении 10 лет законодатель вновь вернулся к идее принятия отдельных нормативных актов, регламентирующих комплекс различных мероприятий по обеспечению санитарной безопасности в лесах. Вместе с тем это далеко не исчерпывающий перечень актов, имеющих отношение к вопросам назначения, проведения и оценки санитарных рубок. Например, в соответствии с п. 36 Правил санитарной безопасности в лесах [3] рубка деревьев и кустарников при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий проводится в соответствии с настоящими Правилами, Правилами заготовки древесины [6], Правилами пожарной безопасности в лесах [4] и Правилами ухода за лесами [7], утвержденными в установленном лесным законодательством порядке.

Вступившие в действие в конце 2016 года поправки в Лесной кодекс на основании Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов» [2] определили новую схему рассмотрения, утверждения



Схема утверждения результатов лесопатологического обследования (ЛПО)



и вступления в силу акта лесопатологического обследования [5, 12] (см. рисунок), согласно которой в течение двух рабочих дней [12, п. 53] после подписания акт направляется в уполномоченные органы для утверждения и опубликования. При этом направляются только соответствующие способу проведения лесопатологического обследования заполненные разделы и приложения к акту. В течение 10 рабочих дней [12, п. 54] со дня поступления уполномоченные органы рассматривают представленные материалы, и при отсутствии замечаний акт с приложениями утверждается уполномоченным должностным лицом. В срок не позднее трех рабочих дней [5, п. 3; 12, п. 55] со дня утверждения акт без приложений в отсканированном виде в формате pdf размещается в открытом доступе на официальном сайте органа государственной власти или органа местного самоуправления. Одновременно с размещением на официальном сайте акт с приложениями к нему направляется в форме электронного документа в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области лесных отношений, и (или) в его территориальные органы.

Срок размещения акта на официальном сайте составляет 20 календарных дней [12, п. 57]. Если в течение указанного срока в адрес уполномоченных органов не поступило предписание об отмене акта или о внесении в него изменений, он считается прошедшим контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий и согласованным, в том числе, с органами Росприроднадзора и другими контролирующими организациями. После чего он вступает в силу и служит основанием для проведения назначенных мероприятий и внесения изменений в проект освоения лесов и государственный лесной реестр.

В целом развитие законодательства в сфере защиты лесов имеет достаточно высокий уровень преемственности основных положений и направлено на повышение ответственности лиц, принимающих решение о назначении санитарно-оздоровительных мероприятий, а также на обеспечение публичности материалов лесопатологических обследований. Вместе с тем стоит отметить, что принятие большого количества новых нормативных актов порождает проблему их согласования как между собой, так и с действующей нормативной базой, в частности с нормативами, напрямую затрагивающими сферу защиты лесов и поэтому зачастую им противоречащими.

Противоречия в действующем законодательстве

В свое время в законодательстве появилась норма [10, п. 35], которая не ограничивает в отдельных случаях снижение полноты древостоя при проведении выборочных санитарных рубок, что послужило основанием относить санитарные рубки фактически любой интенсивности к выбороч-

ным. Не лимитируется минимальная полнота после выборочной санитарной рубки: при использовании эксплуатационных лесов для научно-исследовательской и научно-образовательной деятельности, а также при эксплуатации лесных плантаций; в таких категориях защитных лесов, как леса, расположенные в водоохранных зонах, в лесах, расположенных в пустынных, полупустынных и малолесных горных территориях, в орехово-промысловых зонах, в лесных плодовых насаждениях, в ленточных борах для хвойных пород (кроме сосны, для которой снижение полноты допускается до 0,2), на особо защитных участках лесов.

С лесоводственной точки зрения критерием отнесения санитарных рубок к сплошным или выборочным является минимальное значение относительной полноты древостоя после проведения рубки, которое равно 0,3, ниже которого древостой утрачивает свою определяющую роль как основного элемента леса.

Согласно п. 94 Лесоустроительной инструкции [16] к насаждениям (покрытым лесом землям) относятся древостои с полнотой 0,3 и более. Если полнота оказывается ниже этого значения, то древостой относится к одной из категорий не покрытых лесом земель (п. 95). В случае проведения рубок такой категорией является «вырубка». Следует напомнить, что существовавшая в свое время категория не покрытых лесом земель «редина», к которой как раз и могли относиться древостои, полнота которых колебалась в пределах 0,1–0,3, в действующем законодательстве отсутствует. Лесоустроительная инструкция допускает существование только естественных редин (древостои, в которых полнота составляет менее 0,3), которые сформировались в специфических условиях местопроизрастания, обуславливающих произрастание редкостойных насаждений (п. 95).

Таким образом, наблюдается явное противоречие между двумя нормативными актами, один из которых позволяет при проведении выборочных санитарных рубок снижать полноту до предела, при котором древостой относится к по-

© А. Грибков



Последствия выборочной санитарной рубки в сосновом древостое



крытым лесом землям, а другой относит древостой с проведенной выборочной санитарной рубкой к категории выруб-ки. Другое дело, что фактически это отнесение происходит порой очень нескоро лишь при проведении лесоустройства или таксации лесов.

Указанное противоречие не разрешается и в Правилах заготовки древесины и особенностях заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации [11], в соответствии с которыми должны проводиться санитарные рубки. П. 29 этих правил определяет предельную интенсивность выборочных рубок в 70 %, но при этом опять-таки нигде не говорится о предельной минимальной полноте остающегося древостоя после выборочных рубок. Несложно определить, что интенсивность выборочных рубок в 70 % допустима лишь в насаждениях с относительной полнотой 1,0 и выше. Выборочные рубки такой интенсивности во всех остальных случаях приведут к расстройству насаждения и снижению относительной полноты оставшейся части древостоя, становящейся менее 0,3. Это обстоятельство важно учитывать при оценке назначения и проведения санитарных рубок.

На самом деле применение данной нормы не столь безобидно, как может показаться на первый взгляд. Если для указанных видов использования лесов норма не столь существенна, поскольку использование лесов для научно-исследовательской и научно-образовательной деятельности и эксплуатации лесных плантаций встречается нечасто, вдобавок на очень ограниченных площадях, то для ряда категорий защитных лесов она весьма критична, в частности для лесов, расположенных в водоохранных зонах, орохово-промысловых зон, ленточных боров и особо защитных участков лесов, площади которых достаточно велики.

Проведение выборочных санитарных рубок по указанным критериям де-факто переводит их в разряд сплошных, запрещенных в данных категориях действующим законодательством. Причем отвод лесосек в выборочную рубку в этих категориях позволяет проводить фактически условно сплошные рубки с вырубкой ликвидной и оставлением низкотоварной древесины, избегая при этом серьезных штрафных санкций.

Вместе с тем при оценке санитарных рубок в рамках государственной инвентаризации лесов филиалами Рослесинфорга оценивается вид рубки на основании сравнения материалов отвода лесосеки и фактического состояния выруб-ки [15]. Оценка мероприятия проводится на всей площади лесосеки по оставшейся после рубки относительной полноте древостоя. Если полнота составляет 0,25 и менее, то рубка признается сплошной, если 0,26 и более, то выборочной. В этом случае нарушение также лишь фиксируется, а соответствующие изменения не отражаются в государственном лесном реестре.

Еще одной негативной стороной подобных рубок является необязательность проведения лесовосстановительных мероприятий, поскольку де-юре проводятся выборочные рубки, результаты которых не формируют фонд лесовосстановления. Таким образом, создается легальный прецедент, когда вырубленные лесосеки на долгий период могут оставаться необлесенными, пока при очередном цикле лесоустройства они не будут выявлены и для них не будут назначены мероприятия по воспроизводству лесов, если, конечно, за этот период не произойдет восстановления лесной растительности.

Достаточно противоречивой нормой, сохранившей свою преемственность в законодательных новациях, является отсутствие ограничения размера лесосек для проведения санитарно-оздоровительных мероприятий [10, п. 24].

Данная норма входит в противоречие с Правилами заготовки древесины и особенностями заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, согласно которым площади отдельных лесосек при сплошных санитарных рубках могут быть увеличены, но не более чем в 1,5 раза по сравнению с действующими нормативами [11, п. 44]. Поскольку отвод лесосек в санитарные рубки производится в соответствии с п. 36 Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, очевидно, что ими и требуется руководствоваться для определения допустимой площади лесосеки при сплошных санитарных рубках. В случае выборочных рубок потенциальная площадь лесосеки не может превышать площади отдельного квартала, что, впрочем, не ограничивает возможность отвода лесосек в смежных выделах примыкающих кварталов.

Последние изменения в законодательстве наконец достаточно однозначно дают ответ на вопрос о включении старого сухостоя в расчет полноты древостоя при назначении санитарных рубок: «При распределении деревьев по категориям состояния не учитывается старый сухостой (прекратившие жизнедеятельность, засохшие, но стоящие на корню деревья), выведенный из состава древостоя при последнем лесоустройстве» [12, п. 26]. Однако этот порядок не прописан буквально, что оставляет место для произвольного толкования данного положения. Дело в том, что согласно п. 98 действовавшего до 2015 года Руководства по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга старой сухостой (6-я категория состояния) включался в перечень и в расчет средней категории состояния древостоя. На практике это привело к завышению количества деревьев и запаса древостоя, подлежащего вырубке. Соответственно, остаточная полнота древостоя по отношению к изначальной полноте, установленной лесоустройством без учета 6-й категории состояния, оказывалась меньше минимально допустимой и вместо выборочной зачастую назначалась сплошная санитарная рубка.

Такая ситуация особенно характерна для таежных старовозрастных лесов, где не проводились рубки ухода и старый сухостой накопился за достаточно длительный период в значительных объемах. Кроме того, закладка безразмерных временных пробных площадей без отграничения их в натуре позволяет при желании набрать нужное количество деревьев 6-й категории состояния, которые, будучи включены в расчет, позволяют назначить сплошную санитарную рубку.

С другой стороны, достаточно большие сроки со времени последнего лесоустройства не позволяют корректно идентифицировать сухостой, накопившийся за межучетный период, поскольку он ничем не будет отличаться от учетного предыдущим лесоустройством, если тот еще сохранился.

Очень спорной нормой, появившейся в Правилах ликвидации очагов вредных организмов, является необходимость рубки лесных насаждений, являющихся очагами вредных организмов, сплошным способом [6, п. 38]. К очагам болезней и стволовых вредителей относятся участки леса с наличием поврежденных или заселенных деревьев в количестве более 10 %, а для очагов хвое- и (или) листвогрызущих вредителей — участки леса, заселенные вредителями в любой фазе развития насекомого в численности, повлекшей повреждение крон деревьев или угрожающей им повреждением на 25 % и более [5, п. 30]. Традиционно ликвидация очагов болезней и стволовых вредителей слабой и средней степени (соответственно 10–20 и 21–30 %) [17, п. 31] проводилась выборочными санитарными рубками.



© А. Грибков



Санитарные рубки на территории заказника

Сейчас же создан правовой прецедент, когда древостой в очаге любой степени, даже слабой, может вырубаться в порядке сплошных рубок.

Порядок проведения лесопатологических обследований [12] вводит единую форму акта лесопатологического обследования. В то же время в п. 8 Правил ликвидации очагов вредных организмов [6] упоминается акт обследования, который по содержанию сходен с актом лесопатологического обследования, но при этом не указывается, следует ли он процедуре рассмотрения и утверждения, установленной законодательством для акта лесопатологического обследования. В п. 33 этого же документа вводится новое понятие «рубка лесных насаждений, являющихся очагами вредных организмов», которое очевидно используется вместо закрепленного Лесным кодексом термина «вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений». Упущение это разработчиков нормативного акта или умышленное действие, пока сложно сказать, следует подождать реализации нормы на практике, особенно с учетом рассмотренного выше постулата о том, что рубка таких насаждений проводится сплошным способом.

Пробелы в действующем законодательстве

Несмотря на преобладание в развитии законодательной и нормативной базы, а также на возврат к практике принятия отдельных актов, регламентирующих проведение санитарно-оздоровительных мероприятий, порядок лесопатологических обследований и ликвидацию очагов вредных организмов, действующие нормативные акты характеризуются очень существенными упущениями на фоне действовавшей ранее законодательной базы.

Прежде всего стоит отметить отсутствие определения базовых понятий и терминов, хотя в проектах принятых актов они присутствовали. Например, нигде не приведено понятие очага вредителей и болезней, не говоря уже об их классификации в зависимости от причины вредного воздействия (болезни, стволовые, хвое- и листогрызущие вредители) и степени повреждения древостоя. Отсутствует порядок расчета категории состояния насаждения при проведении лесопатологического обследования. Более того, на какое-то время исчезла сама основа для назначения санитарно-оздоровительных мероприятий — шкала категорий состояния деревьев, которая приведена в так и не вступившим в законную силу приказе Минприроды России от 24 декабря 2013 года № 613 [5] и будет являться приложением к еще не-

утвержденным новым Санитарным правилам безопасности в лесах.

В новых Правилах заготовки древесины и особенностях заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации [11], в соответствии с которыми должны проводиться санитарные рубки, не установлено требование клеймения деревьев при проведении выборочных рубок, а п. 26 предложено отмечать деревья, назначенные в рубку, с помощью яркой ленты, скотча, краски, затесок. При этом совершенно непонятно, как оценивать факт отбора в рубку деревьев после проведения выборочной санитарной рубки. Наличие клейма на пне позволяло удостовериться в законности рубки.

Исчезла норма о том, что при расчете полноты после проведения выборочных санитарных рубок объем древесины с волоков не учитывается [17, п. 36].

Вместе с тем сохранен ряд норм прошлого законодательства, которые следует признать явно избыточными для применения на территории всей страны. В частности, безусловное требование вырубki деревьев 5- и 6-й категорий состояния при санитарных рубках если и возможно к применению, то лишь на небольших площадях в транспортно-доступной зоне и при наличии сбыта заготовленной древесины. Для таежной зоны если еще можно согласиться с выборкой деревьев 5-й категории состояния (свежий сухостой), то удаление старого сухостоя вовсе не имеет никакого смысла с точки зрения улучшения санитарного состояния таежных лесов, поскольку даже в здоровых насаждениях, не охваченных рубками ухода, его накапливается к возрасту спелости значительное количество.

Явно излишне требование повсеместного использования только инструментальных методов при назначении санитарно-оздоровительных мероприятий. Задачей лесопатологического обследования в первую очередь является установление санитарного состояния насаждения, на основании которого назначается тот или иной вид санитарно-оздоровительных мероприятий, а не проведение таксации лесов, причем методами, излишними для решения данной задачи. Даже в процессе лесоустройства основной объем мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов назначается по результатам таксации, производимой глазомерным или глазомерно-измерительным методом.

Практически нереализуемым является требование по проведению сплошного перечета на участках с назначением санитарно-оздоровительных мероприятий площадью до 3 га, поскольку лесопатологическому обследованию подвергаются не только спелые насаждения, но и средневозрастные и даже молодняки (насаждения с участием кедрa более 30 % в составе считаются молодняками до 80 лет). В таких случаях количество деревьев, подлежащих перечету, на участке может составлять несколько тысяч, что совершенно излишне для получения приемлемой точности оценки санитарного состояния насаждения.

Это же касается использования и выборочных инструментальных методов, особенно в таежной зоне, где площади пожаров и очагов распространения вредителей могут достигать тысяч и даже десятков тысяч гектаров. Обследование таких площадей инструментальными методами требует колоссальных трудовых затрат, несопоставимых с целями обследования. Использование выборочных инструментальных методов допустимо и даже обязательно при отводе лесосек, но далеко не всегда эта задача идентична лесопатологическому обследованию поврежденных насаждений, особенно когда их площадь измеряется тысячами гектаров.

Также требует региональной и площадной дифференциации требование, например, по обязательной закладке проб



на состояние корневых лап и корневой шейки деревьев на предмет жизнеспособности луба в количестве не менее 100 деревьев при обследовании насаждений, поврежденных пожарами [10, п. 31]. Одно дело, когда речь идет о доступной для транспорта зоне и пожаром повреждена часть выдела или несколько выделов, и совершенно другое дело, когда территория обследования представлена десятками и сотнями выделов, где это требование невыполнимо.

Излишне завышенные требования к точности лесопатологического обследования, которые порой физически не могут быть выполнены, приводят к фактическому их игнорированию на практике, что является потенциально коррупционным фактором со стороны как лесопатологов, так и проверяющих организаций.

Введенная единая обязательная форма акта лесопатологического обследования, который начиная с 1 октября 2016 года должен размещаться на сайтах исполнительных органов в области лесных отношений субъектов Российской Федерации и содержать информацию не только о результатах проведенного лесопатологического обследования, но и о планируемых лесозащитных мероприятиях, включая санитарно-оздоровительные, принципиально меняет возможность контроля назначенного мероприятия на ранней стадии, до его проведения.

Насколько эти нововведения улучшат качество лесопатологических обследований и обоснованность назначаемых мероприятий, судить пока рано, хотя потенциальные возможности для этого созданы. Вполне возможно, что повышение персональной ответственности руководителей территориальных органов лесного хозяйства, утверждающих акты, за принимаемые решения позволит существенно сократить площадь санитарных рубок, в первую очередь сплошных, в субъектах, где возможен доступ на участки с назначенными санитарно-оздоровительными мероприятиями. В таежной зоне в условиях ограниченной транспортной доступности контроль назначения лесозащитных мероприятий по-прежнему будет ограничен.

С другой стороны, слишком бюрократизированная многоэтапная процедура, на каждой стадии которой появляется чиновник, несущий ответственность за принятое решение, может привести к обратному эффекту, когда насаждения, требующие безотлагательной рубки для предотвращения распространения очага вредных организмов, своевременно срублены не будут, что приведет к гибели древостоя и дальнейшему распространению очага.

Лесное законодательство, как ни одно другое, является крайне консервативным, поскольку, с одной стороны, последствия введенных норм иногда начинают сказываться через десятки лет, с другой — их внедрение в практику требует продолжительного времени на разработку методических материалов, переучивание специалистов, последующую корректировку и пр. Наглядным примером является Лесной кодекс, принятый 10 лет назад, но в который до сих пор вносятся очень существенные изменения, причем конца этому процессу не видно. Вероятно, и в отношении нормотворчества в области обеспечения санитарной безопасности в лесах следовало взять за основу руководства, утвержденные в 2007 году приказом Рослесхоза № 523 [14], постепенно внося в них необходимые изменения. Тем более что, объективно говоря, ничего лучшего за истекший период в плане нормотворчества сделано не было и на этих нормативах выросло и работает уже целое поколение лесопатологов. Кроме того, на этом этапе развития законодательства была предпринята попытка ранжирования лесозащитных мероприятий по лесным районам, что является весьма позитивным моментом, поскольку единые требования, установленные для всей страны, вряд ли реализуемы на практике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2006 года N 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278. Режим доступа (редакция, действующая с 1 января 2017 года): <http://docs.cntd.ru/document/902017047>
2. О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов: Федеральный закон от 30 декабря 2015 года N 455-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 75. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420327056>
3. Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах: постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года N 414 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 28. Ст. 3431. Режим доступа (с изменениями на 1 ноября 2012 года): <http://docs.cntd.ru/document/902049121>
4. Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года N 417 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 28. Ст. 3432. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902049638>
5. Об утверждении Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия Российской Федерации в области лесных отношений: постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года N 1158 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 47. Ст. 6642. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420382445>
6. Об утверждении Правил ликвидации очагов вредных организмов: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 16 июня 2016 года N 361 // Российская газета. 2016, 12 декабря. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420366190>
7. Об утверждении Правил ухода за лесами: приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации (Минприроды России) от 16 июля 2007 года N 185 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902055507>
8. Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 24 декабря 2013 года N 613 // Российская газета. 2014, 9 июля. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499071147>
9. Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 6 сентября 2016 года N 457 // Российская газета. 2016, 12 декабря. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420376961>
10. Об утверждении Правил осуществления мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 12 сентября 2016 года N 470 // Российская газета. 2017, 16 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420377911>
11. Об утверждении Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 13 сентября 2016 года N 474 // Российская газета. 2017, 9 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420377910>
12. Об утверждении Порядка проведения лесопатологических обследований и формы акта лесопатологического обследования: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 16 сентября 2016 года N 480 // Российская газета. 2017, 16 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420377904>
13. Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 14 ноября 2016 года N 592 // Российская газета. 2017, 17 января. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420383930>
14. Об утверждении методических документов: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 29 декабря 2007 года N 523 (отменен на основании приказа Рослесхоза от 15 мая 2015 года N 158). Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902129157>
15. Об утверждении методических рекомендаций по проведению государственной инвентаризации лесов: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 10 ноября 2011 года N 472. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902325555>
16. Об утверждении Лесостроительной инструкции: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 12 декабря 2011 года N 516 // Российская газета. 2012, 7 марта. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902319946>
17. Об утверждении методического документа по обеспечению санитарной безопасности в лесах: приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 9 июня 2015 года N 182 (отменен на основании приказа Рослесхоза от 27 октября 2016 года N 441). Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420282323>
18. Бобринский А. Н., Кузьмичев Е. П., Ягунов Н. М. Анализ законодательства и правоприменительной практики по защите леса и обеспечению санитарной безопасности. М., 2015. 88 с.

