



# Рейтинг качества государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации: совершенствование методики

**Н. Шматков**, WWF России;  
**А. Григорьев**, МСОП

**В** ходе административной реформы и реформы лесного сектора в 2007 году основные полномочия по управлению лесами были переданы на региональный уровень. Для независимой оценки государственного управления лесами WWF России и Национальное рейтинговое агентство (НРА) при поддержке Рослесхоза в 2010 году провели рейтинг государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации. Для этого использованы данные ведомственной статистики и аналитическая информация за 2009 год.

Рейтинг является первой (пилотной) независимой оценкой государственного управления лесами в масштабах всей страны. Эту работу WWF ведет в рамках программы «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе (ФЛЕГ) в восточных странах Европейской политики добрососедства и в России» и проекта «Сотрудничество WWF и ИКЕА в области осуществления лесных проектов. Партнерство для содействия развитию ответственного лесопользования. Россия». Результаты рейтинга обнародованы 9 декабря 2010 года на пресс-конференции в информационном агентстве «РИА Новости»<sup>1</sup>.

Важно отметить, что рейтинг не является инструментом оценки работы региональных органов управления лесами, хотя их деятельность по обеспечению высокого уровня управления, безусловно, ключевая. Оценка эффективности выполнения переданных полномочий — прерогатива Рослесхоза, и рейтинг WWF России не подменяет собой ведомственную оценку. WWF России как общественной организации важно оценить, насколько государство в целом (и федеральные органы власти, и региональные администрации) обеспечивает устойчивое управление лесами и с экономических, и с экологических, и с социальных позиций.

Уровень качества государственного управления лесами очень важен вне зависимости как от ведомственной принадлежности самих лесов, так и от ответственности за решение отдельных вопросов развития лесного сектора. Ведь лес не знает административных границ и нюансов переменчивого российского законодательства! Безусловно, не все вопросы по совершенствованию управления лесами могут быть решены на региональном уровне. Некоторые регионы, включая кавказские республики и многие территории с неразвитой



© Е. Козлова

транспортной инфраструктурой, не могут обеспечить высокого качества управления лесами по объективным причинам. Однако это не отменяет необходимости его совершенствования, в том числе за счет целевых федеральных программ.

Основная проблема, которую ярко высветил рейтинг, — ненадежность информации о лесах, включая отсутствие общедоступной открытой информации, которая позволила бы надежно судить об устойчивости управления ими. Обеспечение устойчивости управления лесами в интересах всего общества лишь частично учитывается официальными целевыми прогнозными показателями и ведомственной статистикой, причем ее качество часто оставляет желать лучшего. Более того, даже статистическую информацию о лесах и о работе ответственных государственных органов зачастую невозможно найти на Интернет-сайтах, как того требует российское законодательство.

В целях совершенствования методики, включая набор критериев, методы сбора и предоставления информации о его результатах, перед повторным рейтингованием, которое

<sup>1</sup> Подробнее о методике рейтинга и его результатах см. прошлый номер нашего журнала или сайт WWF России ([http://www.wwf.ru/about/what\\_we\\_do/forests/forestrating/](http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/forestrating/))



намечено на текущий год, WWF России принял решение опубликовать и обсудить ее на специальных семинарах с участием федеральных и региональных органов управления лесами, научных и общественных организаций.

Обеспечение полной открытости методики рейтинга и, более того, ее обсуждение с заинтересованными сторонами редко происходят в практике рейтинговых агентств. При проведении же рейтинга WWF России это естественный шаг, поскольку он направлен именно на совершенствование государственного управления лесами. Методика рейтинга и использованные критерии неоднократно обсуждались с представителями Рослесхоза. Семинар по данному вопросу состоялся с участием региональных органов управления лесами в рамках Архангельского международного лесного форума 7 апреля 2011 года, куда были приглашены представители органов управления лесами всех регионов, выразивших заинтересованность в обсуждении методики рейтинга. В работе семинара приняли участие представители WWF России, НРА, Всемирного банка, органов управления лесами Архангельской, Ленинградской и Томской областей, Пермского края и ХМАО — Югры, представители лесного бизнеса.

Были заслушаны доклады основных экспертов, участвовавших в разработке методики и проведении рейтинга со стороны WWF России и НРА, состоялась дискуссия. В своих выступлениях представители региональных органов управления лесами выражали поддержку продолжению работы по независимому рейтингованию управления лесами. Также

были высказаны многочисленные замечания и предложения о совершенствовании набора используемых показателей, методики рейтинга в целом.

*«Мы поддерживаем проведение такого рейтинга. Он позволяет увидеть итоги нашей работы, определить положительные моменты и пробелы, учитывать эту информацию при принятии решений, — отметил заместитель министра природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области Андрей Зубов. — Уверен в том, что в конечном счете это будет способствовать повышению эффективности управления нашими лесами».*

*«Этот рейтинг также представляет большую ценность для оценки инвестиционной привлекательности лесного сектора того или иного региона, позволяет оценить уровень рисков в конкретных направлениях деятельности», — подчеркнул представитель Международного союза охраны природы Алексей Григорьев.*

В то же время участниками семинара отмечены моменты, требующие серьезной доработки. В частности, по мнению некоторых выступавших, среди показателей рейтинга не должно быть таких, которые не подлежат однозначной оценке, — «хорошо» или «плохо».

*«Как интерпретировать количество правонарушений? Если их мало, это означает, что количество правонарушений снизилось или что плохо налажена работа по их выявлению?» — отметил главный специалист-эксперт Министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области Дмитрий Засухин.*

## Из отзывов региональных администраций по результатам рейтинга качества государственного управления лесами WWF России

### **Из письма № 05-03/46 от 12.01.2011 начальника Департамента лесного комплекса Тверской области Н.В. Иванова:**

«...Считаем, что проведение данного мероприятия (рейтинга) положительно отразится на деятельности органов управления лесами и позволит судить об инвестиционной привлекательности лесного сектора экономики.

Результаты проведенного рейтинга показали, в каком направлении департаменту лесного комплекса Тверской области необходимо усилить свою работу по обеспечению более высокого уровня лесопользования.

Администрация Тверской области заинтересована в проведении семинаров по обсуждению результатов рейтинга и доработке методики...»

### **Из письма № 60-3998/10-3-1 исполняющего обязанности председателя Комитета по природным ресурсам Ленинградской области Э.Э. Эглита:**

«...С момента передачи региону отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений вопросам охраны, защиты и воспроизводства лесов уделялось особое внимание. Была создана структура управления лесами, позволяющая вести эффективное лесное хозяйство, осуществлять охрану лесов от пожаров, нарушений лесного законодательства, эффективно использовать лесные ресурсы, что подтверждается высоким уровнем доходности федерального и областного бюджетов от использования лесов и значительным снижением объемов незаконных рубок.

При этом мы признаем, что в нашей работе имеется ряд нерешенных проблем, в том числе, как показал рейтинг, и участие общественности в управлении лесами.

В связи с вышеизложенным администрация Ленинградской области заинтересована в участии сотрудников Комите-

та по природным ресурсам Ленинградской области в семинарах по обсуждению результатов рейтинга и доработке методики...»

### **Из письма № 12-560 от 04.02.2011 министра лесного хозяйства Республики Татарстан Н.Г. Магдеева:**

«Министерство лесного хозяйства Республики Татарстан, рассмотрев ваше письмо о результатах рейтинга государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации, выражает признательность Всемирному фонду дикой природы и Национальному рейтинговому агентству за высокую оценку результатов его деятельности и просит направить информацию о запланированных на 2011 год семинарах по данному вопросу для участия в их работе».

### **Из письма № 10-9261/9-ЮЛ от 11.03.2011 зам. председателя Правительства Калининградской области С.С. Карнаухова:**

«...Сообщаем, что рейтинг государственного управления лесами представляет для Калининградской области большой интерес. Мы готовы принимать участие в семинарах по обсуждению рейтинга и доработке его методики...»

### **Из письма № 64 от 19.01.2011 исполняющего обязанности председателя Комитета Ивановской области по лесному хозяйству С.А. Ясакова:**

«С большим интересом рассмотрев результаты рейтинга государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации, сообщаем, что специалисты Комитета Ивановской области по лесному хозяйству готовы участвовать в обсуждении рейтинга и доработке его методики».



В целом большинство участников семинара отметили важность и необходимость проведения такого рейтинга. WWF России благодарен активному участию представителей регионов в совершенствовании его методики. Создание единого инструмента для объективной оценки уровня качества государственного управления лесами во всех регионах России, имеющих совершенно разные природные и социально-экономические условия, является непростой задачей. Решить ее невозможно без помощи региональных специалистов. Организаторы рейтинга искренне рады активному диалогу по совершенствованию его методики, который состоялся в рамках Архангельского международного лесного форума.

Активное и заинтересованное обсуждение на круглом столе выявило ряд важных проблемных направлений, прежде всего проблему достоверности исходной информации для рейтинга, ее доступность, затраты труда на получение. Мы считаем, что все исходные данные, используемые при составлении рейтинга, должны быть общедоступны, в частности официально размещаться на Интернет-сайтах региональных государственных органов управления лесами. Это устранил необходимость каких-либо дополнительных усилий для предоставления исходной информации, будет способствовать повышению открытости системы государственного управления, обеспечит эффективное информационное взаимодействие как между самими органами власти, так и с другими заинтересованными сторонами, включая граждан, общественные организации и частный сектор, и, наконец, будет соответствовать требованиям Федерального закона Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вступил в силу с 1 января 2010 года. В настоящее время разворачивается активная общественная дискуссия о качестве Интернет-сайтов государственных органов управления лесами в субъектах Российской Федерации в целом, особенно по показателям, характеризующим ситуацию с лесными пожарами. Есть основания ожидать в ближайшее время значительных позитивных изменений в этой области.



© М. Шматков

Другой круг вопросов связан с отбором показателей и координацией этой деятельности с работой Рослесхоза. После принятия в декабре 2010 года поправок в Лесной кодекс в соответствии с частью 7.1 статьи 83 Правительство Российской Федерации должно установить критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий. В настоящее время проект этого постановления размещен на сайте Рослесхоза для обсуждения. Многие из показателей, которые ранее были включены в рейтинг независимой оценки, разработанный WWF России и НРА, в том или ином виде присутствуют в этом документе.

Тем не менее еще раз подчеркнем, что рейтинг WWF России не является оценкой лишь переданных полномочий, а анализирует уровень государственного управления лесами в целом. В частности, в рейтинге, предлагаемом WWF России, широко представлен ряд экологических, социальных и экономических показателей, которые в наборе критериев оценки переданных полномочий отсутствуют.

По мере развития системы оценки переданных полномочий в сфере управления лесами в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса мы планируем, максимально используя ее результаты, большее внимание уделить тем показателям, которые недостаточно представлены в ней: уровень информационной открытости; участие общественности в принятии решений; обеспечение занятости и уровень оплаты труда; большой набор показателей в области охраны природы, эффективности использования лесных ресурсов и т. д.

Мы уверены, что дальнейшее совершенствование подходов к оценке управления лесами, как общественных, так и государственных, крайне необходимо в интересах всего общества, в том числе для выполнения поставленных задач по интенсификации и модернизации лесного сектора России. Методика рейтинга будет доработана с учетом мнения представителей региональных органов управления лесами и других заинтересованных сторон. Проведение следующего рейтинга управления лесами в субъектах Российской Федерации планируется осенью 2011 года по данным за прошлый год.



29 апреля 2011 года Рослесхозом опубликован проект постановления правительства РФ «Критерии оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений»<sup>1</sup>. Проведенное сравнение данных критериев с критериями, использованными WWF России при рейтинге качества управления лесами, показывает, что критерии Рослесхоза (32 критерия) и WWF России (38 критериев) полностью или частично (на 40 %) совпадают.

Общность подходов выражается в том, что и WWF России, и Рослесхоз оценивают эффективность использования лесных ресурсов, защиты лесов от вредных факторов, лесовосстано-

вительных мероприятий, деятельности в рамках государственного надзора и контроля.

Различия касаются, в первую очередь, отсутствия в критериях, предложенных Рослесхозом, оценки эффективности сохранения экологических функций лесов (например, сохранение лесов высокой природоохранной ценности и ценных лесных ландшафтов с помощью создания ООПТ, ОЗУ, развития добровольной лесной сертификации и др. механизмов), что объясняется направленностью этих критериев на оценку эффективности переданных полномочий в области лесных отношений, определенных лесным законодательством. Кроме того, WWF России в своей методике осуществляет оценку открытости информации о лесах и о деятельности органов государственной власти по управлению лесами, а также вовлечения общественности в управление лесами.

<sup>1</sup> <http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/projects/119>





## РЕЗОЛЮЦИЯ СЕМИНАРА

## «О результатах рейтинга государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации»

г. Архангельск

7 апреля 2011 года

© Д. Луговая

В основе российского лесного законодательства и системы лесопользования лежит концепция устойчивого управления лесами. В частности, статья 1 Лесного кодекса Российской Федерации определяет, что лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на следующих принципах: устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия и повышение потенциала лесов; сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду; использование лесов с учетом их глобального экологического значения, длительности выращивания и иных природных свойств; обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах; воспроизводство лесов, улучшение их качества и повышение продуктивности; обеспечение охраны и защиты лесов; участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании; использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека и др.

В ходе административной реформы и реформы лесного сектора России происходит реструктуризация управления лесами: в 2007 году значительная часть полномочий по лесопользованию передана на региональный уровень. Тем не менее целостная, эффективная и прозрачная система управления лесами на государственном уровне пока не сложилась: ответственность за сохранение социальных и экологических функций лесов разделена между разными ведомствами; наблюдается неполнота, низкая достоверность и непрозрачность статистической информации и показателей, призванных обеспечивать научную обоснованность принятия решений по управлению лесами в целях достижения экономической эффективности, экологической устойчивости и социальной ответственности лесопользования; не созданы действенные механизмы участия граждан и общественных объединений в принятии решений по управлению лесами; отсутствуют механизмы оценки эффективности лесопользования.

Для независимой оценки управления лесами Всемирный фонд дикой природы (WWF России) и Национальное рейтинговое агентство (НРА) при поддержке Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) в 2010 году провели рейтинг государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации.

Рейтинг является предпринятой впервые независимой оценкой государственного управления лесами в масштабах всей страны вне зависимости от их ведомственной принадлежности и ведомственного разделения задач по обеспечению экономической, экологической и социальной устойчивости лесопользования. Задача рейтинга — привлечь внимание федеральных и региональных органов власти, частного сектора и широкой общественности к необходимости



обеспечения устойчивого лесопользования и к существующим на региональном уровне проблемам лесного сектора для того, чтобы затем определить возможные пути их решения. Рейтинг, призванный служить открытости, информационной наполненности и прозрачности деятельности участников лесного сектора, поможет проследить динамику качественных изменений.

Критерии рейтингования разработаны рабочей группой, в состав которой наряду со специалистами WWF России вошли представители государственных органов управления лесами (Минсельхоз России), некоммерческих общественных организаций (Ассоциация ответственных лесопромышленников России, Гринпис России, Кировский центр лесной сертификации, Российская национальная инициатива Лесного попечительского совета, Профсоюз работников лесных отраслей, Торгово-промышленная палата Российской Федерации), учебных и научных центров (ВИПКЛХ, ВНИИЛМ), лесного бизнеса (Архангельский ЦБК, Группа «Илим»). Осенью 2009 года критерии рейтинга были апробированы на базе ВИПКЛХ.

Рейтинг проводился путем анкетирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и анализа информации из открытых источников. Для рейтинга анализировались не только аспекты эффективности управления лесным хозяйством в традиционном понима-



нии, но и, что было новшеством, степень обеспечения экологической и социальной функций лесов в целом и устойчивость управления лесами в долгосрочной перспективе.

В июне 2010 года был дан старт кампании по проведению рейтинга управления лесами во всех регионах России. При поддержке Рослесхоза WWF России и НРА обратились к руководителям всех субъектов Российской Федерации, а также напрямую в органы управления лесами с просьбой о содействии в получении объективных данных, отражающих реальную ситуацию в лесном секторе регионов. В рейтинге приняли участие 77 субъектов Российской Федерации из 81, приглашенного к участию (все субъекты Российской Федерации, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга). Не участвовали Московская, Томская, Тульская области и Камчатский край. Результаты первого пилотного рейтинга опубликованы 9 декабря 2010 года. По итогам рейтинга WWF России получил от губернаторов и руководителей органов управления лесами Республики Адыгея, Астраханской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Костромской, Ленинградской, Омской, Оренбургской, Псковской, Рязанской, Саратовской областей, Республики Татарстан, Тверской и Челябинской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа письма с выражением благодарности и готовности принять участие в доработке методики и дальнейшей работе по проведению рейтинга.

Методика и результаты рейтинга внимательно изучались в Рослесхозе. Состоялось несколько рабочих встреч и совещаний, посвященных этой теме. Подход и критерии, предложенные WWF России, были учтены при создании Рослесхозом методики оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

В целях совершенствования методики рейтинга, использованных критериев, методов сбора и предоставления информации о его результатах перед повторным проведением рейтинга, которое намечено на 2011 год, WWF России принял решение опубликовать данную методику и обсудить ее на специальных семинарах с участием федеральных и региональных органов управления лесами, научных и общественных организаций. Один из таких семинаров состоялся в рамках Архангельского международного лесного форума 7 апреля 2011 года. На семинар были приглашены представители органов управления лесами всех регионов, выразивших заинтересованность в участии в обсуждении методики рейтинга.

В работе семинара участвовали представители WWF России, НРА, Всемирного банка, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, органов управления лесами Архангельской, Ленинградской и Томской областей, Пермского края и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, научных и образовательных организаций, лесного бизнеса. Были заслушаны доклады основных экспертов, принимавших участие в разработке методики и прове-

дении рейтинга со стороны WWF России и НРА, состоялась заинтересованная дискуссия. В своих выступлениях представители региональных органов управления лесами выразили уверенность в необходимости продолжать начатую WWF России и НРА работу по независимому рейтингованию управления лесами, а также отметили недостатки методики, объясняющиеся комплексностью объекта рейтингования, сложностью выработки единого подхода к оценке лесопользования в субъектах Российской Федерации, отличающихся широким разнообразием природных и социально-экономических условий.

По итогам состоявшегося обсуждения участники семинара **рекомендуют:**

**Рослесхозу:**

1) опубликовать и вынести на широкое обсуждение с участием представителей органов управления лесами регионов, научной общественности, лесного бизнеса, природоохранных организаций методику Рослесхоза по оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;

2) координировать вместе с WWF России работу по проведению рейтинга, в частности предоставить возможность использования данных отраслевой статистической отчетности, которую регионы направляют в Рослесинформ в рамках статистической отчетности, в том числе с целью уменьшения бюрократического бремени по дополнительному сбору информации и заполнению форм и обеспечения информационной прозрачности управления лесным хозяйством в целом.

**Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:**

1) принимать активное участие в рейтинге государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации, осуществляемом WWF России;

2) учитывая комплексный характер оценки, которая осуществляется в том числе и по критериям, выходящим за пределы полномочий органов управления лесами (сохранение биологического разнообразия, развитие малого бизнеса и др.), координировать сбор и предоставление такой информации между разными уполномоченными региональными органами власти;

3) для обеспечения права граждан на информацию о деятельности органов государственного управления и повышения качества предоставления информации о лесах обеспечить своевременную публикацию и обновление статистических данных о лесах и деятельности органов управления лесами на Интернет-сайтах региональных органов управления лесами.

**WWF России и НРА:**

1) продолжить работу по проведению независимого рейтинга государственного управления лесами, провести следующий тур рейтинга в 2011 году;

2) доработать методику рейтинга и форму представления результатов с учетом мнения региональных органов



© Д. Луговая





управления лесами и других заинтересованных сторон, в частности рассмотреть целесообразность:

- усовершенствования подхода к кластеризации регионов для проведения оценки;
- исключения из методики взаимосвязанных (коррелирующих) критериев;
- исключения из методики критериев, обеспечение соответствия которым находится вне компетенции региональных органов управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- исключения критериев, допускающих двойную интерпретацию в контексте оценки эффективности управления (например, «количество выявленных лесонарушений»);
- пересмотра критериев «коэффициент превышения ставок...», «освоение расчетной лесосеки», «развитие добровольной лесной сертификации» и критериев, характеризующих передачу лесов в аренду под проведение рубок;
- при оценке кадрового потенциала органов управления лесами отдельного выделения учета сотрудников, отвечающих за лесной контроль и надзор;
- расширения набора критериев для оценки экономической эффективности управления лесами в целом и в малолесных регионах в частности;
- учета в методике наличия в некоторых регионах крупных малонарушенных лесных территорий, сохранение которых необходимо для сохранения биологического разнообразия, в качестве позитивного критерия оценки работы региональных органов управления лесами;
- включения показателей, характеризующих эффективность деятельности государственных органов по поддержке развития комплексного использования лесов, в том числе по поддержке заготовки недревесных и пищевых

лесных ресурсов, использования лесов для ведения охотничьего хозяйства, рекреационной деятельности и т. д.;

- включения показателей, характеризующих эффективность деятельности государственных органов в регулировании использования лесов согласно статьям 43–45 Лесного кодекса (геологическое изучение и эксплуатация недр, строительство и эксплуатация водохранилищ и других искусственных водных объектов, линейных сооружений);
- расширения блока социальных показателей;
- включения показателей, характеризующих эффективность работ по лесопатологическому мониторингу и патрулированию лесов в целях борьбы с лесными пожарами, по оценке площади искусственного лесовосстановления (для малолесных регионов), по обеспеченности действующих предприятий лесного сектора лесосырьевыми ресурсами (для многолесных регионов);
- пересмотра показателей, характеризующих эффективность организации и осуществления мероприятий по обеспечению пожарной безопасности, и выделения их в отдельных блок;
- включения показателей, характеризующих профессиональную квалификацию сотрудников органов управления лесами;
- исключения возможности попадания регионов с низким качеством управления хотя бы по одному блоку критериев в группу регионов с общим высоким качеством управления;
- упрощения формы подачи результирующих данных рейтинга.

*Принято участниками семинара  
7 апреля 2011 года*



© Д. Луговая

