



Итоги верификации данных рейтинга WWF качества государственного управления лесами в отдельных субъектах Российской Федерации

Р. Верин, ООО «НЭПКон»; Н. Шматков, WWF России

Рейтинг качества государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации проводится Всемирным фондом дикой природы (WWF России) и Национальным рейтинговым агентством (НРА) с 2010 года¹.

Рейтинг является независимой вневедомственной комплексной оценкой управления лесами, информация о результатах и методике которого неоднократно публиковалась на страницах журнала «Устойчивое лесопользование» [4–8] и в других СМИ.

Рейтинг проводится путем анкетирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. В нем используются 37 основных, а с 2013 года еще 15 дополнительных критериев, характеризующих экономические, экологические и социальные аспекты устойчивости управления лесами. Важно отметить, что рейтинг основан исключительно на сведениях, предоставленных органами управления лесами субъектов Российской Федерации, и на информации из интернет-сайтов (прежде всего самих органов управления лесами), поэтому, вполне очевидно, его результаты отражают в первую очередь состояние отчетности и предоставления информации о лесах региональными органами власти и управления, что, к сожалению, далеко не всегда соответствует реальному качеству управления лесами и их состоянию. Кроме того, рейтинг направлен не только на оценку деятельности органов управления лесами. Важная задача рейтинга — информировать общественность о проблеме искажения и неполного сбора информации о лесах (что в наиболее яркой степени проявляется в отношении лесных пожаров) и максимально стимулировать региональные, а также федеральные органы власти восполнить такой пробел. В связи с этим WWF России поставил задачу по проведению независимой верификации данных, предоставляемых для проведения рейтинга региональными органами власти.



В марте — мае 2014 года в рамках проекта «Партнерство WWF–ИКЕА. Содействие устойчивому лесопользованию в России на основе сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами в сферах государственного управления, бизнеса и образования» по заказу WWF России орган по сертификации ООО «НЭПКон» проводил работу по верификации данных рейтинга качества управления лесами, предоставленных отдельными российскими регионами. Верификация проведена по пяти регионам Северо-Западного федерального округа (Архангельская, Ленинградская, Мурманская области, Республика Карелия, Республика Коми). Цель работы — проанализировать предоставленные данные на соответствие их публично доступным информационным материалам, экспертным оценкам и, насколько это возможно, фактическому состоянию дел в лесном хозяйстве.

Методика проведения работ включала следующие этапы:

- анализ данных по управлению лесами за 2012 год, предоставленных субъектами Российской Федерации для проведения рейтинга;
- поиск информации по конкретным показателям, использованным в рейтинге;
- сравнение количественных и качественных сведений;
- анализ и оценка полученных результатов;
- консультации с представителями органов государственной власти;
- консультации с независимыми экспертами;
- разработка рекомендаций по совершенствованию независимого рейтинга управления лесами.

В ходе анализа ООО «НЭПКон» использовал следующие источники данных:

- официальные отчеты и сведения Федеральной кадастровой палаты Росреестра, прокуратуры, МВД, МЧС, Рослесхоза и других органов государственной власти;
- интернет-порталы органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов;

¹ http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/forestrating/rating2013



- информация независимых экспертов;
- материалы СМИ.

Верификация данных показала, что формулировки следующих показателей рейтинга требуют уточнения для обеспечения одинаковой их трактовки при заполнении органами управления лесами анкеты:

- **лесопокрытая площадь, тыс. га** (необходимо конкретизировать показатель и указать, имеется в виду площадь, покрытая лесом только на землях лесного фонда или включая земли и других категорий);
- **площадь земель лесного фонда, переданных в аренду для иных видов пользования по состоянию на конец 2012 года, тыс. га** (из используемой формулировки неясно, относится ли вопрос ко всем видам пользования согласно п. 16 ст. 25 Лесного кодекса или ко всем видам пользования, кроме заготовки древесины и рекреации);
- **количество возбужденных судебных дел, связанных с нарушениями лесного законодательства в 2012 году, шт.** (из используемой формулировки неясно, о чем идет речь — о возбужденных уголовных либо административных делах или о количестве дел, переданных в суд);
- **размер взысканного ущерба за нарушения лесного законодательства в 2012 году, тыс. руб.** (значение данного показателя, как и ряда других, изменяется во времени, поэтому для корректного сравнения необходимо ввести временное ограничение, например «по состоянию на конкретное число»);
- **соотношение объема вывозки лесоматериалов с лесосек в зимний и летний периоды, %** (в вопросе необходимо конкретизировать, что понимается под зимним и летним периодами, что может привести к изменению значений показателя).

В ходе верификации данных рейтинга выявлены некоторые расхождения значений показателей в сравнении с альтернативными источниками информации. Ниже приведены примеры по данным из регионов, в которых проходила верификация.

По показателю «Количество возбужденных судебных дел, связанных с нарушениями лесного законодательства в 2012 году» в данных, предоставленных для рейтинга, региональным органом управления лесами заявлено 4. Тем не менее согласно опубликованному пресс-релизу того же органа государственной власти от 25 января 2013 года, в 2012 году выявлено 37 случаев незаконной рубки деревьев, из них 15 случаев содержат признаки преступлений, предусмотренных ст. 260 Уголовного кодекса «Незаконная порубка деревьев и кустарников», материалы по указанным делам направлены в территориальные подразделения Управления МВД, возбуждено 13 уголовных дел.

По показателю «Размер выявленного ущерба от нарушения лесного законодательства» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 1083,1 тыс. руб. В сравнении с пресс-релизом того же органа государственной власти от 25 января 2013 года величина ущерба существенно завышена: «Всего за 2012 год по результатам мероприятий по охране лесов от лесонарушений выявлено 292 нарушения законодательства в сфере лесных отношений. Объем незаконно срубленной древесины составил 75 м³, при этом причинен ущерб лесам в размере 1021,6 тыс. руб.» В данном случае разница может быть обусловлена временным фактором, связанным с датой проверки, составления протокола о нарушении, непризнанием или оспариванием протокола и другими причинами.

По показателю «Количество возбужденных судебных дел, связанных с нарушениями лесного законодательства в 2012 году» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 201. Тем не менее, по данным пресс-релиза управле-

ния МВД данного субъекта Российской Федерации, в 2012 году возбуждено 293 уголовных дела, связанных с нарушениями лесного законодательства.

По показателю «Площадь лесов, сертифицированных по международно признанным системам (FSC, PEFC)» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 6481,6 тыс. га. В сравнении с базой данных FSC (6068,4 тыс. га) значение показателя завышено. Сертификатов PEFC на территории данного субъекта не было выдано.

По показателю «Лесопокрытая площадь» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 4553,3 тыс. га. В сравнении с кадастровыми данными (4756,6 тыс. га) значение показателя завышено.

По показателю «Количество зафиксированных случаев нарушений лесного законодательства в 2012 году» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 752. Значение показателя весьма существенно завышено по сравнению с докладом органа государственной власти «Об экологической ситуации в субъекте федерации в 2012 году», в котором указывается, что зафиксировано 140 нарушений в сфере охраны лесов и лесных отношений.

По показателю «Площадь земель лесного фонда» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 36262,3 тыс. га. В сравнении с кадастровыми данными (35958,6 тыс. га) значение показателя завышено;

По показателю «Площадь лесных земель в границах региональных ООПТ» в рейтинге заявлено 3000 тыс. га. Значение показателя завышено (по всей видимости, округлено в большую сторону). Площадь лесных земель в границах региональных ООПТ, по официальным данным, составляет 2814170,29 га;

По показателю «Площадь земель лесного фонда, переданных в аренду по всем видам лесопользования по состоянию на конец 2012 года» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 8738,77 тыс. га. Это не соответствует кадастровым данным за 2012 год, которые показывают, что 4376,8 тыс. га предоставлено юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование и 2543 тыс. га — в аренду. Однако в результате проверки значение показателя, указанное в анкете, подтверждено.

По показателю «Количество зафиксированных случаев нарушений лесного законодательства в 2012 году» региональным органом управления лесами в рейтинге заявлено 548. Значение существенно занижено по сравнению с данными отчета об охране окружающей среды по субъекту Российской Федерации. По итогам контрольно-надзорных мероприятий в 2012 году государственными лесными инспекторами выявлено 2405 нарушений лесного законодательства, что подтверждается также в пресс-релизе Рослесхоза.

Интересно отметить, что хотя все выявленные и документально подтвержденные расхождения между данными, предоставленными региональными органами управления лесами, можно объяснить ошибкой исполнителя, округлением, разным временем фиксации значения показателя и другими объективными или субъективными причинами, практически во всех случаях они представляют регион в более выгодном свете.

Верификация данных выявила необходимость дополнительной проверки следующих показателей рейтинга:

- **общий объем незаконных рубок, тыс. м³.** Общепринятых и однозначных оценок этого показателя на сегодняшний день не существует, как не существует и корректных методик по его определению [3]. Для ряда регионов характерны незаконные рубки не только небольших объемов для удовлетворения частных потребностей, но и в промышленных масштабах, в том числе допускаемые легальными компаниями в результате многочисленных лесонарушений [1]. Для оценки реальных объемов незаконных



© Группа «Кедр»



рубок необходимо разработать специальную методику и провести специальные исследования (что предполагается, в частности, в международном проекте ФЛЕГ II (ЕИСП Восток) [2]). При проведении рейтинга в дальнейшем, как один из вариантов, можно использовать формулировку «Общий объем установленных незаконных рубок»;

- **объем незаконных рубок, совершенных невыевленными нарушителями, тыс. м³.** Рекомендуется скорректировать формулировку таким образом: «Общий объем установленных незаконных рубок, совершенных невыевленными нарушителями»;
- **действует упрощенный порядок доступа местного населения к лесным ресурсам (дрова, материалы для сельского строительства, пищевые ресурсы).** В рейтинговой анкете необходимо пояснить, что вкладывается в понятие «упрощенный порядок». Формально такой порядок есть, реально упрощенного доступа для местного населения к дровам и другим жизненно важным лесным ресурсам нет. Легальный доступ предполагает получение многочисленных документов в инстанциях, как правило, удаленных от места проживания сельского жителя. Формулировка показателя должна быть изменена;

© Н. Шматков



- **площадь лесов на землях лесного фонда, погибших за год от различных причин, тыс. га.** По мнению независимых специалистов, реальная площадь погибших насаждений больше, чем фиксируется органами управления лесами и отражается в лесной статистике. Для более детальной

оценки нужно проводить специальную работу. Рекомендуется скорректировать формулировку показателя так: «Учтенная площадь лесов ...»;

- **комплекс лесопожарных показателей.** По мнению независимых специалистов¹, реальная площадь выше, чем фиксируется органами управления лесами и отражается в отраслевой статистике. Для более детальной оценки нужно проводить специальную работу. Рекомендуется скорректировать формулировки показателей например, на следующие «Учтенная площадь лесов ...» и т. д.;

© К. Кобяков



- **объем древесины, направленной на переработку в пределах региона за год, тыс. м³.** Официальная статистика по этому показателю не ведется, а оценки независимых экспертов сильно расходятся. Для более точной оценки показателя необходимо уточнить формулировку, поскольку из нее неясно, имеется в виду общий объем заготовки в регионе или с учетом ввоза в регион;

© М. Гурьянов



- **объем древесины, использованной для собственных нужд населением региона за год, тыс. м³.** По мнению экспертов, рубки для собственных нужд местного населения часто ведутся либо незаконно, либо служат прикрытием для незаконной заготовки древесины в промышленных целях [1]. Данные учета древесины, использованной для собственных нужд, не отражают истинных объемов заготовки местным населением.

Следует отметить, что по некоторым показателям, использованным для рейтинга, отраслевая статистика не ведется. Региональные органы управления лесами, очевидно, испытывали сложности при предоставлении данных. Таким образом, только экспертно могут быть приведены значения таких показателей, как средний лесной доход с 1 га лесного фонда по участкам, переданным в аренду для заготовки древесины,

¹ Например, <http://forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=16984>



руб/га, и доля древесного биотоплива (пеллеты, брикеты, щепа) в общем объеме потребления энергоресурсов для нужд отопления в регионе, %.

Выводы и рекомендации

К факторам, существенно влияющим на качество рейтинга WWF государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации, по итогам верификации его данных можно отнести следующие:

1. В рейтинге содержится информация, находящаяся в зоне ответственности разных структурных подразделений государственного органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации. Это значительно усложняет процесс заполнения информационной таблицы рейтинга представителями органов управления лесами. Часть информации экономического характера требует запроса в другие органы власти субъекта федерации. Так как участие в рейтинге не является обязанностью органа управления лесами и зачастую рассматривается как необоснованная дополнительная нагрузка, это влияет на качество заполнения информационной таблицы. Один из вариантов решения данной проблемы — необходимо поднять статус рейтинга и добиться, чтобы заполнение данных велось на уровне руководства органа государственной власти и управления субъекта российской Федерации.

2. Органы управления лесами в субъектах правомочны предоставлять только официальную информацию, поэтому экспертные оценки затрудняют проведение рейтинга.

3. Формулировки некоторых показателей рейтинга допускают разную трактовку исполнителями. Безусловно, это негативно отражается на сопоставимости результатов и качестве рейтинга в целом.

4. Существуют расхождения, в ряде случаев весьма существенные, между информацией органов управления лесами и кадастровыми данными, а также данными, которые предоставляют органы управления лесами в СМИ и другие источники. Эта проблема имеет системный характер. Региональным органам управления лесами рекомендуется обратить внимание на качество данных (в том числе на официальных интернет-порталах), а также обеспечить согласованность с данными соответствующих профильных ведомств (Федеральная кадастровая палата, Росреестр, МВД и др.) перед их опубликованием в открытых источниках. Поэтому на этапе подготовки и формирования информации необходимо уделять особое внимание тщательной проверке данных, особенно по тем показателям рейтинга управления лесами, по которым были выявлены значительные неточности за 2012 год, освещенные в этой статье.

Тем не менее в ходе верификации данных рейтинга установлено, что показатели в рассматриваемых областях и республиках Северо-Западного федерального округа в целом объективны и не вызывают особых сомнений с точки зрения соответствия официальной информации. Только отдельные показатели в отдельных регионах выбиваются из этого утверждения.

Проблема в другом: официальные источники данных не отражают реальной ситуации по ряду наиболее важных с точки зрения охраны природы показателей. Самый наглядный пример — это объемы незаконных рубок. Альтернативные же источники информации или отсутствуют, или не вызывают общего доверия. Однако достоверность данных, на основании которых проводился рейтинг в субъектах округа, не может являться гарантией того, что по другим регионам можно сделать такой же вывод.

Отмечая безусловную актуальность проведения рейтинга управления лесами в субъектах Российской Федерации, ве-

рификация данных по пяти регионам Северо-Западного федерального округа показала необходимость дополнительных исследований и корректирующих действий. Представляется возможным устранить значительную часть проблемных аспектов рейтинга.

С целью повышения качества рейтинга рекомендуется проведение следующих мероприятий:

1. Выборочная верификация данных в других федеральных округах. Это крайне необходимо для выявления специфики и территориальных особенностей, так как выводы, характерные для Северо-Западной России, могут оказаться ошибочными и (или) недостаточными для регионов Сибири, Дальнего Востока и др. Наличие результатов верификации по разным федеральным округам позволит сделать комплексный анализ и скорректировать запрашиваемые показатели и методику рейтинга.

2. Корректировка информационной таблицы, заполняемой органами управления лесным хозяйством в регионах, возможно, в сторону уменьшения количества показателей. При этом не исключается возможность включения и дополнительных показателей, ранее не учитывавшихся. Обязательно уточнение формулировок тех показателей, которые вызывают те или иные сложности при заполнении и могут быть по-разному истолкованы исполнителями.

3. Вынесение на обсуждение профессионального общества следующих вопросов:

- разработка, ведение и публикация Рослесхозом информационной базы данных по лесам, содержащей региональную информацию. Это позволит значительно снизить бремя регионов по предоставлению данных, необходимых для проведения разного рода рейтингов и оценок, и, главное, обеспечить большую открытость данных для остальных заинтересованных сторон. В базе могут отражаться и такие важные данные, как результаты проверок органов управления лесами в субъектах федерации;
- участие в предоставлении и оценки информации об управлении лесами других заинтересованных сторон, помимо органов управления лесами, в том числе научных, исследовательских, неправительственных организаций и независимых экспертов. Особенно это касается показателей, пока не отражающихся в официальной статистике либо достоверность определения которых вызывает наибольшие сомнения у специалистов, но которые принципиально важны для оценки экономической, экологической и социальной устойчивости управления лесами.



ЛИТЕРАТУРА

1. Незаконные рубки на Дальнем Востоке: мировой спрос на древесину и уничтожение уссурийской тайги: обзор / А. Г. Кабанец, Б. Д. Милаковский, Е. А. Лепешкин, Д. В. Сычиков; под общ. ред. Д. Ю. Смирнова; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2013. 39 с.
2. Новости Программы ФЛЕГ II (ЕИСП Восток) // Устойчивое лесопользование. 2014. № 2 (39). С. 36–39.
3. Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. Рим, 2012. 86 с.
4. Рейтинг WWF «Информационное содержание интернет-сайтов органов государственного управления лесами субъектов Российской Федерации» 2011 года / А. Ю. Григорьев, К. А. Пахорукова, Н. М. Шматков; под общей редакцией Н. М. Шматкова; Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2012. 47 с.
5. Шматков Н., Григорьев А. Рейтинг качества государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации: совершенствование методики // Устойчивое лесопользование. 2011. № 2 (27). С. 15–20.
6. Шматков Н., Белякова А., Григорьев А. и др. Первые итоги рейтинга качества государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации под эгидой WWF России (по данным за 2009 год) // Устойчивое лесопользование. 2011. № 1 (26). С. 3–14.
7. Шматков Н., Григорьев А., Фивейская Е. О результатах и методике рейтинга государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации в 2011 году // Устойчивое лесопользование. 2012. № 1 (30). С. 26–37.
8. Шматков Н., Белякова А., Григорьев А., Фивейская Е. О методике и результатах рейтинга качества государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации в 2013 году (по данным за 2012 год) // Устойчивое лесопользование. 2014. № 1 (38). С. 9–21.