

Критерии и индикаторы устойчивого управления лесным хозяйством

Кишенков Ф.В.

В сложной системе управления лесным хозяйством России критерии, индикаторы и сертификация составляют инструменты, с помощью которых поддерживается экологическая, экономическая и социальная функция леса.

Леса России, имея геопатогенное значение, подконтрольны международным органам наблюдения за их использованием и воспроизводством. Поэтому управление ими, да и лесная политика в целом должны иметь единые принципы оценки состояния, лесопользования, воспроизводства и устойчивого развития всех видов лесов.

В международных документах, принятых в Рио-де-Жанейро «Повестка дня на XXI век» (1992 г.), «Хельсинский процесс» (1993), «Монреальский процесс» (1993) и др., записано, что все правительства должны включиться в разработку глубоко научных критериев и директив по сохранению и неистощительному использованию лесов.

Рассмотрим определения критерия и индикатора.

Критерий – это направление практической деятельности в сфере управления лесами, которое обеспечивает достижение поставленной цели.

Индикатор – это количественные и качественные характеристики оценки, описания, позволяющие оценивать, анализировать и прогнозировать процесс действий по соответствующему критерию.

В рамках Хельсинского процесса было предложено 6 критериев и 20 индикаторов. В рамках Монреальского процесса была высказана необходимость использования 7 критериев и 7 индикаторов.

Сравнение показывает, что критерии идентичны по своему содержанию и характеризуют лесные экосистемы: биоразнообразие, продуктивность, санитарное состояние и жизнеспособность, почвозащитную и водорегулирующую роль, вклад лесов в глобальный углеродный цикл, социально-экономические функции.

В.В. Страхов дает следующие определения 6 критериев устойчивого управления лесами:

1. Поддержание и сохранение продуктивной способности леса – 9 индикаторов.
2. Поддержание приемлемого санитарного состояния и жизнеспособности лесов – 4 индикатора.
3. Сохранение и поддержание функций лесов – 3 индикатора.
4. Сохранение и поддержание биоразнообразия лесов и их вклад в глобальные экологические циклы – 8 индикаторов.
5. Поддержание социально-экономических функций лесов – 7 индикаторов.
6. Инструменты лесной политики для сохранения и устойчивого управления лесами – 5 индикаторов.

Всего 36 индикаторов.

Рассмотрим *цели и индикаторы* каждого из этих критериев.

1. Поддержание и сохранение продуктивной способности лесов. Стратегические цели данного критерия (критерий 1) включают:

- создание системы долгосрочной оценки состояния лесов на основе ведения лесного хозяйства и выполнения комплекса лесоучетных работ (лесоустройство, лесоинвентаризация, лесной мониторинг, лесной кадастр) для обеспечения соответствующих действий по сохранению и поддержанию продуктивности лесов России;
- формулирование на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации научно обоснованной меры пригодности (соответствия) лесов задачам удовлетворения потребностей общества в древесной продукции на основе информации о лесной площади, пригодной для получения промышленных лесоматериалов;
- отслеживание объемов извлечения древесной и недревесной лесопродукции по сравнению с допустимыми нормами, обеспечивающими непрерывное и неистощительное ее получение.

В соответствии с имеющимися потоками лесоустроительной информации, включая данные ГУЛФ, в качестве индикаторов критерия 1 предложены:

1.1. Изменение доли площади эксплуатационных лесов относительно общей площади лесных земель (каждые 5 лет).

1.2. Изменение доли площади лесов, возможных для эксплуатации, относительно площади покрытых лесной растительностью земель (каждые 5 лет).

1.3. Изменение площади доступных для освоения эксплуатационных лесов относительно общей площади лесов, возможных для эксплуатации (каждые 5 лет).

1.4. Отношение допустимого (расчетного) объема древесины к фактически вырубаемому объему, в том числе по хвойному хозяйству от расчетного объема (расчетной лесосеки) в эксплуатационных лесах (в среднем каждые 5 лет).

1.5. Отношение рекомендуемого и фактически вырубаемого объема древесины по промежуточному пользованию и прочим рубкам в эксплуатационных лесах (в среднем каждые 5 лет).

1.6. Изменение доли площади покрытых лесной растительностью лесных земель (каждые 5 лет).

1.7. Баланс среднего прироста и общего объема вырубленной древесины (за последние 10 или 5 лет).

1.8. Запасы и объемы использования недревесной продукции леса, включая дикорастущие лекарственные растения, плодовую продукцию, грибы, мед, техническое сырье и дичь (ежегодно).

1.9. Доля лесной площади, охваченной лесоустройством и планированием ведения лесного хозяйства, от общей площади лесного фонда (каждые 5 лет).

2. Поддержание приемлемого санитарного состояния и жизнеспособности лесов. Стратегические цели данного критерия (критерий

2) включают:

- отслеживание действия антропогенных и природных факторов на леса и получение данных о тенденциях и масштабах этих воздействий на состояние лесов России;
- оценку степени устойчивости управления лесами в области;
- поддержание приемлемого санитарного состояния и жизнеспособности лесов, поддержание существования зависимых от леса видов растений и животных;
- определение направления действий лесного хозяйства по снижению отрицательных воздействий воздушных загрязнителей на санитарное состояние и жизнеспособность лесов.

В соответствии с имеющимися потоками лесоустроительной информации, включая данные ГУЛФ, в качестве индикаторов критерия 2 предложены:

2.1. Общая площадь лесов, усыхающих или погибших под воздействием неблагоприятных факторов (ежегодно), в том числе от пожаров, вредителей и болезней, промышленных выбросов, прочих факторов.

2.2. Площадь лесов, загрязненных радионуклидами (ежегодно).

2.3. Общее количество оцениваемых воздушных загрязнителей или их количество, приходящееся на единицу площади лесных земель (каждые 5 лет).

2.4. Площадь лесов, характеризующихся серьезной дефолиацией, оцениваемой по методике ЕЭК ООН в пределах 500-километровой зоны вдоль западных границ.

3. Сохранение и поддержание защитных функций лесов.

Стратегические цели данного критерия включают:

- сохранение почв лесного фонда, предотвращение их от эрозии, охрана и контроль целостности почвенного покрова и плодородия почв;
- поддержание и укрепление защитных функций противоэрозионных

лесов на землях с пересеченным и горным рельефом, на склонах оврагов, лесных полос и ленточных боров, лесов на развееваемых песках, земель сельскохозяйственного использования и смежных с ними лесных земель, включая леса вдоль железных и автомобильных дорог;

- сохранение вод лесного фонда, поддержание количества и качества вод в состоянии, не вызывающем отрицательных последствий для окружающей среды;

- поддержание и укрепление защитных функций водоохранных лесов, имеющих водорегулирующее и водоохранное значение, предохраняющих берега рек, озер и водоемов от эрозии и разрушений, включая леса вдоль нерестовых рек и водоемов.

В соответствии с имеющимися потоками лесоустроительной информации, включая данные ГУЛФ, в качестве индикаторов критерия 3 предложены:

3.1. Доля лесной площади, используемой для защиты почв, в том числе участки леса на крутых склонах, государственные защитные лесные полосы, ленточные боры, леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения (каждые 5 лет).

3.2. Доля лесной площади, используемой для водоохранных целей, в том числе запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ других водных объектов, запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб, леса зон санитарной охраны источников водоснабжения (каждые 5 лет).

3.3. Доля лесной площади, используемой для других защитных функций: притундровые, субальпийские леса (каждые 5 лет). Доля лесной площади, используемой преимущественно в санитарно-гигиенических и оздоровительных целях: леса зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов (каждые 5 лет).

4. Сохранение и поддержание биологического разнообразия лесов и их вклада в глобальный углеродный цикл. Стратегические цели данного критерия (критерий 4) включают:

- сохранение местообитаний (полностью или частично) для выживания биологических видов животных и растений;
- поддержание состава и структуры лесов (структура лесного фонда, возраст, диаметр и высота деревьев, стадии сукцессии и т.д.), обеспечивающих сохранение жизнеспособных размножающихся популяций видов;
- создание оптимальных условий для опыления и распространения семян, перемещения животных между отдельными участками леса и их размножения;
- долгосрочный прогноз скорости накопления древесной биомассы и мертвой древесины для оценки роли лесов России в глобальных процессах регулирования содержащегося в атмосфере углерода и климатических изменений.

В соответствии с имеющимися потоками лесоуправляющей информации, включая ГУЛФ, были отобраны следующие индикаторы критерия 4:

4.1. Доля площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, занимаемая хвойными, твердолиственными и мягколиственными лесами от общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда (каждые 3 лет).

4.2. Доля площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда по основным лесообразующим породам от общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда (каждые 5 лет).

4.3. Доля площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда по классам и группам возраста от общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда (каждые 5 лет).

4.4. Доля площади покрытых лесной растительностью земель лесного

фонда со спелыми и перестойными лесами от общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда (каждые 5 лет).

4.5. Доля площади особо охраняемых лесных территорий от общей площади земель лесного фонда (каждые 5 лет): а) государственные природные заповедники; б) леса национальных парков; в) леса природных парков; г) памятники природы; д) леса, имеющие научное или историческое значение; е) особо ценные лесные массивы; ж) заповедные лесные участки.

4.6. Количество видов растений и животных, связанных в своем развитии и распространении с лесными экосистемами и находящихся под угрозой исчезновения (по Красной книге Российской Федерации, каждые 5 лет).

4.7. Доля площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, предназначенных для сохранения или поддержания генетического разнообразия лесов, от общей площади покрытых лесной растительностью земель лесного фонда (каждые 5 лет).

4.8. Общее накопление углерода в лесных насаждениях и, если необходимо, по основным лесообразующим породам (каждые 5 лет).

5. Социально-экономические и политические критерии и индикаторы.

Стратегические цели, которые должен обеспечивать критерий 5:

- условия развития экономических и финансовых механизмов устойчивого управления лесными ресурсами;
- сочетание экономических выгод от эксплуатации лесных ресурсов и практических действий по их сохранению и устойчивому управлению;
- обеспечение эффективного управления лесами с целью сохранения и поддержания устойчивого и непрерывного пользования лесными ресурсами;
- оптимальное планирование пространственно-временного размещения лесных ресурсов и их использования.

В соответствии с имеющимися возможностями сбора информации по данному критерию были выбраны следующие индикаторы:

5.1. Доля лесного сектора экономики в валовом продукте (каждые 5 лет).

5.2. Объем вывозки деловой древесины (ежегодно).

5.3. Отношение объемов переработки деловой древесины в пределах региона заготовки к объему ее вывозки за пределы этого региона.

5.4. Размер инвестиций, вкладываемых в лесное хозяйство, включая выращивание лесов, их охрану и защиту, обработку древесины, рекреацию и туризм (ежегодно).

5.5. Доля площади лесного фонда, на которой осуществляются какие-либо виды лесопользования, предусмотренные лесным законодательством (в том числе на основе договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда, договора концессии участка лесного фонда), от общей площади лесного фонда (каждые 5 лет).

5.6. Занятость в лесном секторе, включая занятость в сельской местности в районах проживания малых народностей (ежегодно).

5.7. Доля затрат (расходов) на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, проектные разработки и подготовку специалистов лесного хозяйства от общего объема финансирования лесного хозяйства (ежегодно).

Сбор информации по семи индикаторам, характеризующим социальные и экономические условия управления лесным хозяйством, осуществляется на основании ежегодных отчетов территориальных органов управления лесным хозяйством и лесным сектором экономики.

6. Инструменты лесной политики для сохранения устойчивого управления лесами. Стратегические цели, которые должен обеспечивать критерий 6:

- совершенствование лесной политики и лесного законодательства Российской Федерации для обеспечения устойчивого управления лесами;
- совершенствование, выявление и применение правовых

механизмов использования лесных ресурсов, функций и свойств лесов России, имеющих социальную, экологическую, историческую, культурную или иную ценность для населения и государства;

- выявление и оценка экономических механизмов воспроизводства нерыночных ценностей леса;
- создание гарантий социально-экономического обеспечения долговременного пользования лесными ресурсами, функциями и свойствами лесов, как имеющих, так и не имеющих явной рыночной стоимости;
- организация эффективного управления лесами в целях устойчивого сохранения и долговременного поддержания нерыночных полезностей леса;
- обеспечение участия основных групп населения в процессе выработки и принятия решений по управлению лесами;
- объединение усилий различных ведомств, организаций, предприятий и научных обществ, деятельность которых связана с лесами и лесными ресурсами, для формирования общественного мнения, благоприятного для лесов;
- подтверждение выполнения Россией международных обязательств по различным вопросам устойчивого управления лесами;
- активный национальный диалог об устойчивом управлении лесами по всем ключевым вопросам (федеральные и региональные интересы, структура собственности и структура ответственности, финансирование лесного хозяйства, сертификация лесной продукции и т.д.).

Критерий 6 требует определенного пояснения. Индикаторы, характеризующие данный критерий, носят описательный характер и должны быть предметом дальнейшего обсуждения и детализации. В первую очередь, необходима оценка обеспеченности указанных индикаторов нормативной базой по основным видам работ в лесном хозяйстве: охрана и защита лесов, лесовосстановление, лесопользование, лесоустройство, регулирование лесных отношений и т.д. В качестве индикаторов критерия 6 предложены:

6.1. Правовые механизмы, включая законы, подзаконные

акты, постановления, нормативы, предписания и другие документы, содействующие сохранению и устойчивому управлению лесами.

6.2. Организационные механизмы, включая разработку и пересмотр лесной политики и обеспечение общества доступной информацией по лесным вопросам.

6.3. Координационные механизмы деятельности различных организаций, предприятий и научных обществ, связанных с лесом.

6.4. Международные механизмы сотрудничества и кооперации по различным вопросам устойчивого управления лесами.

6.5. Экономические и финансовые механизмы устойчивого управления лесными ресурсами, включая политику в области инвестиций и налогообложения, направленную на обеспечение долговременного пользования всеми лесными ресурсами, в том числе не имеющими явной рыночной стоимости.

Организация работы по сбору информации для критериев и индикаторов.

Разработанная система индикаторов для совокупности критериев устойчивого управления лесами представляет собой рабочий инструмент управления лесами, который должен совершенствоваться, являясь одновременно механизмом контроля и воздействия на систему управления лесами. По мере накопления данных на основе приведенных индикаторов устойчивого управления лесами должны вноситься поправки и уточнения как в список индикаторов, так и в сами критерии.

Количественную и качественную оценку индикаторов на основе приведенных критериев должны осуществлять структурные подразделения федерального органа лесного хозяйства России – для лесов Российской Федерации в целом и структурные подразделения органов управления лесами в субъектах Российской Федерации – для лесов каждого субъекта федерации. Базовыми материалами при этом являются данные государственного учета лесного фонда, материалы актуализации данных о

состоянии лесного фонда по материалам лесоустройства, аналитические данные лесного кадастра и лесного мониторинга, а также материалы уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и научно-исследовательских институтов.

Большинство индикаторов, характеризующих критерии, можно отследить посредством уже имеющихся официальных форм отчетности по показателям состояния и учета лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. К ним относятся данные учета лесного фонда, обновляемые каждые 5 лет в соответствии с Инструкцией о порядке ведения государственного учета лесного фонда, утвержденной 30 мая 1997 г., приказом № 72 Рослесхоза, данные мониторинга лесов, представленные в ежегодных докладах "О состоянии лесов и их использовании", а также некоторые данные из ежегодного государственного доклада "О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации", составляемого Министерством природных ресурсов Российской Федерации. Кроме того, возможно получение информации по критериям и индикаторам из других источников, в первую очередь государственных и региональных статистических сводок, относящихся к лесному сектору экономики страны.

Для сбора сведений по всем критериям и индикаторам устойчивого управления лесами органами управления лесным хозяйством субъектов Российской Федерации целесообразно создать рабочую группу из числа специалистов лесного хозяйства, лесной промышленности, охраны природы, органов власти, неправительственных организаций, представителей местного населения в соответствии с административным зонированием территории. Участие в рабочей группе представителей территориального органа управления лесным хозяйством наряду с представителями природоохранных исполнительных органов, органов управления лесопромышленным сектором или частных предпринимателей в этой области, а также представителей независимых экологических организаций позволит составить объективную

картину состояния лесов и определить реалистичную лесную политику.

По нашему мнению, критерии и индикаторы составят в ближайшем будущем основу для пересмотра и уточнения структуры государственного учета лесного фонда, а также подготовки ежегодного национального доклада Российской Федерации "О состоянии лесов и лесных ресурсов России".

4. Сертификация Управления лесами и лесной продукции

Под сертификацией лесных ресурсов понимается система действий по оценке соответствия состояния конкретных участков лесного фонда требованиям к экологически безопасному и не разрушающему биоразнообразия лесов процессу извлечения лесных ресурсов в ходе лесопользования или ухода за лесом.

Лесная сертификация является развитием на локальном уровне национальной лесной политики устойчивого управления лесами.

Объектом сертификации в общемировом плане являются участки леса, где взята древесина, или лесозаготовительные компании и применяемые ими технологии лесозаготовок. И в том, и другом случае сертификация осуществляется за плату третьей стороной – сертифицирующей организацией.

Сертификат выдается на партию древесины или лесозаготовительной компании на определенный срок с последующим подтверждением его действия. Сертификат отслеживается на основе знаков соответствия (логотипов) при переработке и потреблении древесины с тем, чтобы потребитель конечной продукции мог иметь информацию о качестве лесопользования.

В этом смысле сертификация лесных ресурсов есть рыночный инструмент содействия устойчивому управлению лесами. Сертификация подтверждает, что лесные ресурсы получены из устойчиво управляемых лесов с использованием экологически безопасных технологий, сохраняющих биологическое разнообразие в лесах.

Различают два варианта сертификации: а) добровольная, б) обязательная.

Первая осуществляется по просьбе лесопользователя с целью создания благоприятных условий на рынках лесоматериалов. Товары с экологическим ассортиментом более конкурентоспособны.

Вторая проводится по распоряжению собственника лесных ресурсов или лесовладельца на основе требований лесного законодательства.

В процедурном плане различаются: сертификация продукции, что практически означает сертификацию лесопользования и производства, переработки древесины;

сертификация правил и нормативов ведения лесного хозяйства, действующих на той или иной территории.

Оба подхода предусматривают натурную инспекцию участков леса с установлением индикаторов устойчивого управления лесами.

В России, где законодательно закреплена государственная собственность на леса, только правительство способно через систему органов управления лесами организовать как сертификацию управления лесами, так и сертификацию продукции.

Основные цели обязательной сертификации лесных ресурсов:

1. Контроль за сохранением и поддержанием биоразнообразия лесных экосистем.
2. Содействие внедрению более совершенных технологий и техники лесопользования и ухода за лесом.
3. Контроль за сохранением и поддержанием социальных, экономических и экологических функций лесов.
4. Содействие переходу к устойчивому управлению лесами;
5. Стимулирование разработки долгосрочных проектов ведения лесного хозяйства.
6. Создание условий для повышения конкурентоспособности лесной продукции России на внутреннем и внешнем рынках.

На рисунке приведена блок-схема организации деятельности по сертификации управления лесами и лесной продукции, являющейся составной

частью государственного управления лесным хозяйством. Только государство в лице правительства, отвечающее за сохранение и состояние лесов, способно через систему органов управления лесным хозяйством организовать как сертификацию.

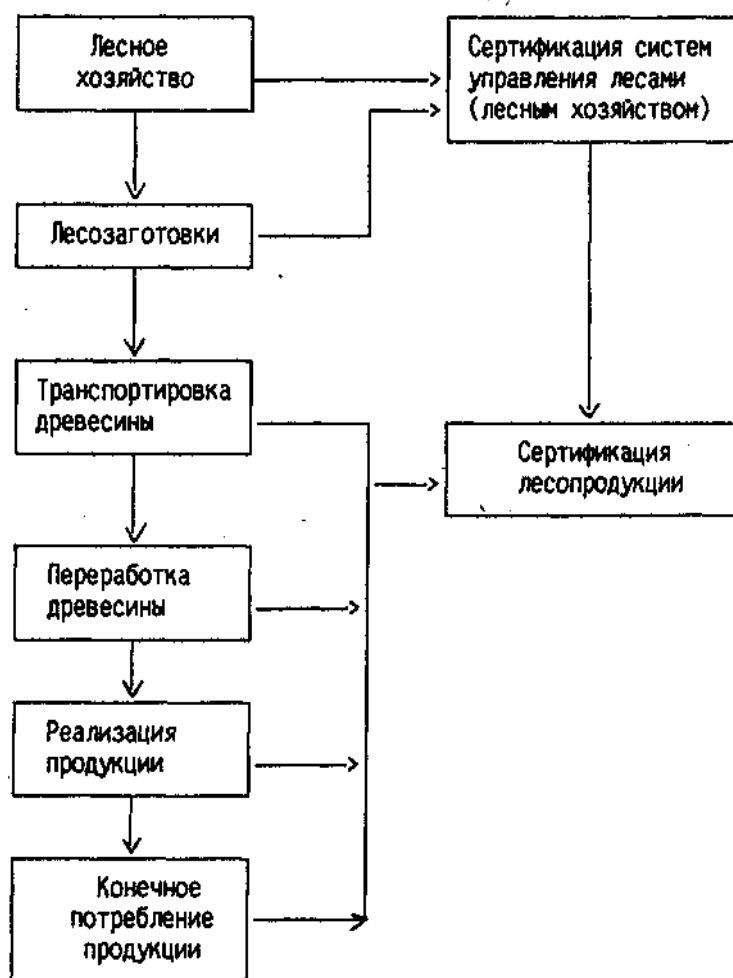


Рисунок 1. Организация сертификации управления лесами и лесной продукции

Литература

1. Петров, В.Н. Лесная политика и охрана лесов / В.Н. Петров. – СПб.: Наука, 1998. – 253 с.
2. Проблемы организации многоцелевого лесопользования : сб. науч. тр. – М., ВНИИЛМ, 1997. – 204 с.

3. Устойчивое управление лесным хозяйством: научные основы и концепции : учеб. пособие / под общ. ред. А.В. Селиховкина, - СПб. : СПбГЛТА, 1998. – 222 с.
4. Писаренко, А.И. О лесной политике России / А.И. Писаренко, В.В. Страхов. – М.: Юриспруденция, 2001. – 160 с.
5. Итоги XI Всемирного лесного конгресса. – М.: ВНИИЦлесурс, 2000. – 128 с.
6. Актуальные вопросы совершенствования лесного законодательства Российской Федерации : материалы, поступившие в Комитет Госдумы по природным ресурсам и природопользованию в рамках подготовки парламентских слушаний. – [Б.в.д.].