

Программа «Правоприменение и управление в лесном секторе стран восточного региона действия европейского инструмента соседства и партнерства-2» (программа ЕИСП/Восток-2).

Программа реализуется Всемирным Банком в партнерстве с МСОП и WWF (Одноканальный донорский трастовый фонд TF 014062).

Направление I

СТРАНОВОГО РАБОЧЕГО ПЛАНА ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Повышение эффективности планирования и мониторинга действий ФЛЕГ на национальном, местном и межведомственном уровнях».

Аналитическая записка

Мероприятие I.1.

Совершенствование управления лесами при осуществлении основных видов лесохозяйственной деятельности.

Задача I.1.5.

Анализ и совершенствование управления и правоприменения в области лесозащиты

Аналитическая записка подготовлена:

*А.Н.Бобринским, М.А.Копейкиным, Е.П.Кузьмичевым,
Н.Н.Харченко, М.Н.Ягуновым.*

*При участии А.Н.Бобринского, М.А.Копейкина, Н.Н.Харченко,
Ю.П.Шуваева, М.Н.Ягунова.*

Под общей редакцией Е.П.Кузьмичева.

*Координатор реализации Программы ФЛЕГ II в России
от Всемирного Банка: М.И.Сметанина.*

Июнь 2014 года

EUROPEAN NEIGHBORHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT EAST COUNTRIES FOREST LAW ENFORCEMENT AND GOVERNANCE II PROGRAM

The Program is funded by the European Union and implemented by the World Bank in partnership with WWF and IUCN



This publication has been produced with the assistance of the European Union. The content, findings, interpretations, and conclusions of this publication are the sole responsibility of the FLEG II (ENPI East) Program Team (www.enpi-fleg.org) and can in no way be taken to reflect the views of the European Union. The views expressed do not necessarily reflect those of the Implementing Organizations.

Резюме

Региональная программа «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе стран восточного направления Европейской политики добрососедства и России» направлена на создание более совершенных механизмов управления в лесном секторе в результате выполнения основных приоритетных задач, сформулированных в Санкт-Петербургской декларации и Индикативном плане действий Министерского процесса ФЛЕГ в Европе и Северной Азии (ЕСА ФЛЕГ).

Основная цель программы «Правоприменение и управление в лесном секторе (ФЛЕГ II (ЕИСП Восток) (далее - «Программа») - обеспечить поддержку в укреплении систем управления в лесном секторе участвующих стран посредством повышения эффективности соответствующих международных процессов, совершенствования лесной политики, законодательства и институциональной базы и разработки, апробирования и оценки эффективности моделей устойчивого лесопользования на местном уровне на пилотной основе для их последующего тиражирования совершенствование управления в лесном секторе.

В аналитической записке представлены результаты первого года реализации Программы за период июль 2013 - июнь 2014 года по задаче «Анализ и совершенствование управления и правоприменения в области лесозащиты», рассчитанной на весь период реализации Фазы 2¹.

По данным ФБУ «Рослесозащита» леса с нарушенной и утраченной устойчивостью за определены на площади 9 595,1 тыс. га. В том числе площадь погибших лесов составляет 2 587,3 тыс. га. Наиболее напря-

женными регионами в отношении состояния лесов - Центральный и Дальневосточный федеральные округа.

Лесные пожары являются наиболее важной причиной повреждения и усыхания лесов. Оценочная гибель лесов только от пожаров 2010-2013 годов, включающая площади, определенные по материалам дистанционного зондирования должна составить более 2,5 млн га, а по данным отчетов субъектов Российской Федерации, суммарная гибель насаждений за этот период составляет около 1,1 млн га.

Влияние аномалий погоды в последнее десятилетие на ослабление и гибель лесов в России заметно увеличилось. Погодные условия стоят на втором-третьем местах среди причин гибели лесных насаждений. Данные о гибели лесов от погодных и климатических аномалий показывают очевидный рост площадей усыхания. За период с 1977 по 1986 год, ежегодная площадь гибели лесов от таких причин составляла 54,9 тыс. га, с 1987 по 1996 год - 52,4 тыс. га, а в период с 1997 по 2008 год - 64,3 тыс. га. За пять лет после 2008 года до 80,8 тыс. га.

Самое сильное влияние аномалий погоды проявилось в 2010 году в виде ураганных ветров. Небывалые по площади ветровалы прошли по периферии чрезвычайно устойчивого антициклона, который «висел» во второй половине лета 2010 года над всей Европейской Частью России. Следом в ряду природных катастроф идут засухи. В 2013 году в дальневосточных районах наблюдалось очень сильное наводнение. Это последствия для лесов до настоящего времени на оценены полностью, однако очевидно, что ослабление и гибель лесов после него будет одним из

¹ Материалы и выводы аналитической записки подлежат дополнению, уточнению и развитию в процессе выполнения задачи.

существенных факторов состояния лесов на Дальнем Востоке России.

Влияние вредителей и болезней. Ежегодно в период с 1977 по 2011 год в лесах России очаги вредных организмов составляли площадь, в среднем, 3,33 млн га. Минимум 1,3 млн га в 1992 году, максимум - 10,4 млн. га в 2001 году. Даже для России это большая площадь. Ее изменения от года к году до недавнего времени определялись вспышками массового размножения непарного и сибирского шелкопряда, а в последнее десятилетие это правило 20 века стало меняться. Сибирский шелкопряд, бывший самым опасным вредителем лесов России, в прошедшее десятилетие разделил лидерство вредоносности с короедом типографом. Этот вид ярко проявился в середине «нулевых» лет в северных районах Европейской Части России, когда там разразилась грандиозная катастрофа усыхания еловых насаждений на общей площади около 6 млн.га. Наибольшую известность короед-типограф приобрел после 2010 года, когда он «съел» существенную часть еловых лесов Московской области.

По мнению специалистов ФБУ «Рослесозащита», в последние годы на фоне засух проявляется тенденция роста восприимчивость деревьев к возбудителям некрозно-раковых болезней, особенно из рода *Cytospora* и бактериям из рода *Erwinia*.

В целом, региональные различия основных причин гибели лесов России связаны, прежде всего, с последствиями аномальной погоды 2010 года. По Центральному федеральному округу пожары и повреждение насекомыми почти равнозначны, а неблагоприятные условия погоды и климата на порядок менее значимы, как и влияние болезней леса. В Северо-Западном федеральном округе, напротив, доминирует экстремальная погода, которая выражается, прежде всего,

в виде ветровалов и буреломов 2010 года. В Приволжском федеральном округе тоже преобладает влияние плохой погоды. В Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах среди причин гибели лесов, лидируют пожары.

Красноярский Край. Площадь погибших насаждений в лесах Красноярского края за период 2002 -2013 годов составляет 168,3 тыс. га или 0,16 % от покрытой лесом площади. Лесные пожары является лидирующим фактором гибели лесов. За последние 12 лет площадь погибших от пожаров насаждений составляет 139127 га (83 % от общей площади погибших насаждений за данный период). За этот же период погибшие от насекомых насаждения составили площадь 26241,4 га (16 %). Гибель древостоев от аномалий погоды, болезней леса, антропогенных и других воздействий за 10-летний период была на порядок меньше - 2943,2 га (1,7 %). Лесопатологическая ситуация в Крае в целом стабильная, однако с 2012 года наблюдается распространение полиграфа белопихтового (уссурийского) *Polygraphus proximus* Blandf, который является новым «пришельцем» с востока и сильно угрожает пихтовым лесам. Воронежская область. Основными причинами гибели лесов были лесные пожары (89,8% площади усохших насаждений за период с 2003 по 2013 годы), болезни леса (6,6%), погодные условия (2,2%) и насекомые-вредители леса (1,3%). Влияние погоды и климата на гибель лесов области не значительно. Усыхание насаждений за этот период от аномалий погоды произошло на площади 0,5 тыс. га или 0,1% от площади покрытой лесами. Основными причинами были засуха и изменение уровня грунтовых вод. Другие опасные явления погоды (морозы, снеговал, снеголом, заболачивание) имели, как правило, характер локального события.

Московская область. Наиболее важным событием для состояния лесов области за последнее время были аномально жаркая и сухая вторая половина лета, начало осени 2010 года, и последствия этой аномалии. Среди причин гибели лесов области в этот период преобладают повреждения насекомыми и лесные пожары. Колоссальная по масштабам вспышка массового размножения комплекса стволовых вредителей, в котором лидирует короед-типограф, является доминирующим процессом в лесах Московской области после 2010 года. Гигантский объем мертвой древесины в лесах, который оценивается в несколько миллионов кубометров, накапливающийся вследствие катастрофического усыхания еловых древостоев, создает чрезвычайно опасное положение с очень высоким риском возникновения лесных пожаров в густонаселенных районах области. Очевидное несовершенство системы лесного законодательства в части защиты леса выражается в следующей последовательности причинно-следственных связей: 1. В документах лесного планирования нет профилактических мероприятий и рубок ухода в защитных лесах в должных объемах; 2. Лесничества и лица, использующие леса на основании долгосрочных договоров не имеют права самостоятельно и своевременно убирать даже отдельные деревья, составляющие кормовую базу развития ксилофагов; 3. Это приводит к накоплению мертвой древесины, численности ксилофагов и рисков их размножения с массовым повреждением и усыханием лесов. В действующем Лесном кодексе не определена ответственность за санитарное состояние лесов, не переданных в аренду и за лесопатологические обследования, которые являются основанием для проведения всех лесозащитных мероприятий. В кодексе нет

однозначного определения, являются ли санитарные рубки элементом использования лесов или нет. Практика правоприменения фактически квалифицирует эти мероприятия как использование лесов, из чего вытекает, как следствие, необходимость сначала внести изменения в документы лесного планирования, и только после этого рубить. В связи этим, проведение санитарных рубок в приемлемые для предотвращения размножения и распространения ксилофагов сроки, становится невозможно.

В защитных лесах и в водоохранных зонах запрещены сплошные рубки. Это провоцирует широкое применение выборочных санитарных рубок большой интенсивности, без ограничения остаточной полноты древостоя, после которых ни у кого не возникает формальных обязательств по лесовосстановлению на таких площадях, которые фактически являются вырубками.

Прямая норма лесного кодекса, прямо запрещающая использование в защитных лесах токсичные химические препараты блокирует практически возможные мероприятия по защите леса от вредителей, против которых нет легальных биологических средств защиты растений.

Из норм кодекса следует неопределенное положение лесопатологического мониторинга. Целями этого мониторинга определены только утилитарные аспекты информации, связанной с защитой лесов. Вследствие такого неправильного определения целей важнейшей составляющей устойчивого управления лесами, которой является лесопатологический мониторинг, информация от этого источника независимого от местной конъюнктуры практически не используется для оценки качества управления лесами.

Действующие Правила санитарной безопас-

ности практически являются рамочным документом, в котором не определены такие важные составляющие санитарной безопасности, как ответственность за качество лесопатологических обследований и возможность его своевременной проверки, разграничение ответственности между должностными лицами,

осуществляющими лесопатологический мониторинг и лесопатологические обследования. Утвержденные приказом Рослесхоза от 29.12.2007 № 523 Руководства по лесозащитным мероприятиям недостаточно компенсируют пробелы Лесного кодекса и Правил санитарной безопасности.