



Столыпинский
вестник

Научная статья

Original article

УДК 349.6

**ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ
ПРИМЕНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА**
GAPS IN LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF APPLICATION AND USE
OF STATE INFORMATION SYSTEMS OF THE FOREST COMPLEX

Хромых Артур Дмитриевич, студент 1 курса магистратуры Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, тел. 8 (915) 235-60-68, arti2002moscow@gmail.com

Khromykh Arthur Dmitrievich, 1st year Master's student at the Higher School of Public Audit of Lomonosov Moscow State University, tel. 8 (915) 235-60-68, arti2002moscow@gmail.com

Аннотация. Разработка Федеральной государственной информационной системы лесного комплекса в 2025 году, создание ее «подсистем» на федеральном уровне, вектор на «цифровизацию» лесного хозяйства, попытка внедрения дистанционного мониторинга на базе платформы «Цифровой лес» требуют одновременных преобразований и в сфере нормативного регулирования. Речь идет, в частности, о создании методик и критериев для использования государственных информационных систем (далее – ГИС), которые позволят эффективно осуществлять мониторинг. Достижение целей рационального использования лесов остается актуальной и сложной задачей, которая в условиях

цифровой экономики и масштабного развития информационных систем, по мнению автора, может быть успешно реализована. В рамках данной статьи автором рассмотрена и проанализирована новая информационная система лесного комплекса - Федеральная государственная информационная система лесного комплекса (далее - ФГИС ЛК)¹, предложены критерии оценки эффективности федерального мониторинга и методика рационального использования лесных ресурсов, в том числе с интеграцией спутниковых технологий. Также автором выявлены правовые пробелы в регулировании и использовании государственных информационных систем в рассматриваемой сфере и предложены способы их эффективного использования.

Abstract. The development of the Federal State Information System of the Forestry Complex in 2025, the creation of its "subsystems" at the federal level, the vector of "digitalization" of forestry, and the attempt to introduce remote monitoring based on the Digital Forest platform require simultaneous transformations in the field of regulatory regulation. In particular, we are talking about the creation of methods and criteria for the use of state information systems (hereinafter referred to as GIS), which will allow effective monitoring. Achieving the goals of rational use of forests remains an urgent and challenging task, which, in the context of the digital economy and the large-scale development of information systems, according to the author, can be successfully implemented. Within the framework of this article, the author reviewed and analyzed a new information system of the forest complex - the Federal State Information System of the Forest Complex (hereinafter referred to as FGIS LC), proposed criteria for evaluating the effectiveness of federal monitoring and a methodology for the rational use of forest resources, including the integration of satellite technologies. The author also identified legal gaps in the regulation and use of government information systems in the field under consideration and proposed ways to use them effectively.

¹ Федеральный закон от 04.02.2021 N 3-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений"

Ключевые слова: Федеральная государственная информационная система, лесопромышленный комплекс России, ЛесЕГАИС учета древесины, рациональное использование лесов, критерии эффективности, спутниковая система, мониторинг.

Keywords: Federal State information system, Russian timber industry, timber accounting system, rational use of forests, efficiency criteria, satellite system, monitoring.

Российская Федерация занимает первое место в мире по площади леса – около 766 млн. гектар². Повышенный спрос на лесные ресурсы³ требует грамотного управления, включающего меры по охране и воспроизводству лесов, что в настоящий момент экономического развития страны особо важно, и, в связи с этим, применение новейших информационных технологий становится ключевым аспектом.

Наступает эра «виртуальных лесов» как следствие развития процесса цифровизации отрасли. Правительство РФ разработало стратегию⁴, направленную на развитие лесного комплекса до 2030 года, в которой изложен вопрос цифровизации отрасли и внедрения новых информационных систем. Так, с 1 января 2025 года вместо привычной единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее – ЛесЕГАИС) появилась ФГИС ЛК⁵, в задачу которой вошла цифровизация всей отрасли. На сегодняшний день новые цифровые инструменты, то есть государственные информационные системы, должны упростить решение трех основополагающих проблем, выделенных автором по теме исследования: в каком объеме и какая древесина была заготовлена, сроки

² Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства // Сайт - URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>

³ Веселова А. О., Соловьева Е. В. Государственное регулирование лесопромышленного комплекса // Концепт. 2014. № 11.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 N 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года»

⁵ Приказ Рослесхоза от 07.06.2023 № 711 «О вводе в эксплуатацию первой очереди федеральной государственной информационной системы лесного комплекса»

для вывоза «свежей» древесины, пути реализации пиломатериалов и иных сортиментов.

Основу правового регулирования создания и функционирования ФГИС ЛК составляет, в первую очередь, Лесной кодекс Российской Федерации (далее – ЛК, Лесной кодекс)⁶, части 2 и 7 статьи 93.1 которого предусматривают необходимость подобных систем в целях ведения Государственного лесного реестра. Следует также упомянуть Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷, который регулирует общие вопросы обработки информации, в том числе в государственных информационных системах. Закон устанавливает основные принципы защиты информации, её конфиденциальности, а также правила доступа к информации, что имеет существенное значение для функционирования системы, такой как ФГИС ЛК. И, в довершение, Постановление Правительства РФ от 25 августа 2023 г. № 1378 «Об утверждении Правил ведения государственного лесного реестра»⁸, регулирующее порядок создания, ведения и использования Государственного лесного реестра. Функционирование реестра напрямую связано с системой ФГИС ЛК, являющейся частью государственной системы учёта в области лесного комплекса. Функции системы представляют ведение государственного лесного реестра в электронном виде; получение своевременных и достоверных данных о качественной характеристике лесов; улучшение качества оказания услуг в лесной отрасли; обеспечение должного уровня охраны лесного массива и проч.

Тем не менее на настоящий момент проблемой остается обеспечение качественных данных по вопросам, связанных с учетом породного состава, возраста деревьев, запасов древесины. В 2025 году остается проблематичным вопрос касательно ввода данных в ФГИС лесного комплекса, и связано это, по мнению автора, с последствиями преемственности систем. В настоящее время

⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ от 11.12.2006, № 50, ст. 5278.

⁷ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 23.11.2024) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025)

⁸ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2023 г. N 1378 «Об утверждении Правил ведения государственного лесного реестра»

границы участков наносятся на лесоустроительные карты и планшеты в соответствии с приказами Федерального агентства лесного хозяйства (далее – Рослесхоз).

В ситуации, когда имеют место несоответствия данных прежней и нынешней систем, Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинфорг» дает заключение о пересечении границ. Так, например, границы в Звенигородском лесничестве установлены в соответствии с приказом Рослесхоза.⁹ «Рослесинфорг» выдает заключение¹⁰ о пересечении участков в лесничестве с землями лесного фонда ввиду некорректно обозначенных границ. Далее, посредством судебного решения¹¹, участок, который был некорректно обозначен переводится в лесной фонд Российской Федерации. Подобных примеров в судебной практике немало,¹² в связи с чем, по мнению автора, требуется произвести унификацию методик картографирования для решения данной проблемы.

Говоря о преемственности систем следует упомянуть и о правовых пробелах, которые выражаются в отсутствие критериев оценки эффективности для мониторинга. Речь о том, что с введением новой информационной системы в сфере управления лесными ресурсами, по мнению автора, подобные критерии нужны не столько для того, чтобы оценить улучшения и преимущества новой технологии над старой, а для того, чтобы обеспечить надлежащий мониторинг, позволяющий пресечь незаконные рубки, спрогнозировать климатические изменения, осуществить контроль за состоянием лесов и процессом лесовосстановления. Критерии должны устанавливаться приказом Рослесхоза, и подразделяться на два вида: функциональные и экономические.

Функциональные критерии будут отражать качество мониторинга, и их классификация выглядит следующим образом:

⁹ Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 11.02.2019 № 127 «Об установлении границ Звенигородского лесничества в Московской области»

¹⁰ Заключение ФГБУ «Рослесинфорг» № 11 от «Об» июня 2022 г. «О пересечении границ лесного участка с границами земельного участка в составе земель иных категорий»

¹¹ Решение Арбитражного суда Московской области от 21 июля 2023 г. по делу №А41-44671/22

¹² См., например, решение Арбитражного суда Московской области от 31 июля 2024 года по делу №А41-21181/22; Решение Арбитражного суда Московской области от 26 июля 2024 г. по делу № А41-16772/2023

1. Полнота и точность данных

- Частота обновления данных (ежедневно, еженедельно, ежемесячно)
- Точность детектирования изменений (ошибки в определении видов рубок)

2. Оперативность реагирования

- Время обнаружения нарушений (от момента события до фиксации)
- Скорость передачи данных (взаимодействие с органами, например, МЧС)
- Эффективность реагирования (доля выявленных нарушений, по которым приняты меры)

3. Технологическая оснащённость

- Использование современных методов (ИИ, спутники, дроны)
- Интеграция с другими системами (Иные ГИС, система МЧС)
- Автоматизация процессов (доля ручного труда в анализе данных)

4. Качество аналитики и прогнозирования

- Точность прогнозов (пожароопасность, распространение вредителей)
- Глубина аналитических отчётов (возможные рекомендации)

Использование экономических критериев возможно для оценки затрат и эффективности:

1. Финансовая эффективность

- Стоимость внедрения и поддержки систем/подсистем (включая ПО, оборудование, кадры)
- Экономия за счёт предотвращения ущерба (снижение потерь от пожаров, незаконных рубок)

2. Эффективность использования ресурсов

- Сокращение затрат на наземные патрулирования (за счёт дистанционных методов)
- Оптимизация кадровых ресурсов (автоматизация, роботы)

3. Экономическая отдача

- Доход от штрафов за нарушения (имеются ввиду те, которые выявлены благодаря мониторингу)
- Снижение ущерба для экономики (экологические последствия)

- Эффективность инвестиций в новые технологии (окупаемость внедрения ИИ, спутников)

Предусмотрев и рассчитав целевые показатели, внедрив критерии оценки эффективности на федеральном уровне возможно будет говорить о появлении полноценной системы «цифрового мониторинга» в лесной сфере. Стоит отметить, что в России существуют положительные примеры цифрового мониторинга на региональном уровне: в Югре в 2023 начала свою работу система видеомониторинга «Лесоохранитель». Благодаря указанной системе на самых первых этапах обнаруживаются возможные источники пожаров благодаря комплексу программного обеспечения. Так, при появлении признаков возгорания система «Лесоохранитель» немедленно отправляет сообщение об угрозе пожара на рабочий стол оператора. В процессе предоставляются точные географические данные о месте нахождения объекта, а также фотографические и видеоданные для проведения детального исследования. Анализируя полученные данные, дежурный инспектор решает, стоит ли направить аварийные бригады на возможное место возгорания.

Таким образом, очевидно, что успешная охрана лесов региона станет возможной благодаря быстрой актуализации данных. Например, ликвидация возгораний станет более эффективной благодаря быстрой реакции на их появление, что приведет, в том числе, и к снижению расходов на противопожарные меры.

Помимо критериев оценки эффективности федерального мониторинга, следует предусмотреть появление методики рационального использования лесных ресурсов с применением цифровых технологий. Так, в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года констатировалось, что «проблемы сохранения и использования лесов становятся все более многообразными и сложными».¹³ Цифровые технологии призваны облегчить процессы обработки массива данных, анализа статистической

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 N 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года»

информации и качественных изменений в отрасли.¹⁴ Соответственно, в основе методики должны учитываться картографические данные, а именно использование спутниковых снимков и геоинформационных систем для получения актуальной информации о состоянии лесов, а также статистические данные, такие как сбор и анализ официальной статистики, включая данные о закупках, объемах вырубки, восстановлении лесов, а также информацию о доходах лесной отрасли и занятости населения. Методика должна также предусматривать этапы использования лесных ресурсов. По мнению автора, можно выделить пять таких этапов, которые будут контролироваться благодаря вышеописанному «цифровому» федеральному мониторингу.

I этап: Планирование и проектирование

- Лесная инвентаризация (таксация, оценка запасов).
- Разработка лесного плана (на 10+ лет) и лесохозяйственного регламента.
- Зонирование территорий

II этап: Заготовка древесины

1. Выбор методов рубок:

- Сплошные (только в эксплуатационных лесах с обязательным лесовосстановлением).

- Выборочные (предпочтительны для устойчивого лесопользования).
- Санитарные (удаление больных и повреждённых деревьев).

2. Применение технологий:

- Валочно-пакетирующие машины (минимизация повреждений почвы).
- GPS-трекинг для контроля за маршрутами техники

III этап: Воспроизводство лесов

1. Мероприятия по лесовосстановлению:

- Естественное (сохранение подроста, минерализация почвы).
- Искусственное (посадка саженцев, в т.ч. с использованием дронов).
- Уход за молодняками (прореживание, защита от вредителей).

IV этап: Переработка и использование

¹⁴ Власенко В. Н., Ширококов А. С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 2. С. 601—619

- Оптимизация логистики (сокращение потерь при транспортировке).

1. Глубокая переработка древесины:

- Производство пиломатериалов, фанеры, ЦБК.

- Использование отходов (пеллеты, биотопливо).

V этап: Контроль

- Экологический аудит (оценка воздействия на экосистемы)

В контексте применения технологий, помимо GPS-трекинга следует рассмотреть глобальную навигационную спутниковую систему ГЛОНАСС¹⁵, которая является обязательной для оснащения лесохозяйственной техники с 1 января 2025 года, а данные из системы включаются во ФГИС ЛК. Система позволяет отслеживать транспортировку древесины в реальном времени, выявлять нарушения во время перевозок, а также – предотвращать незаконные рубки лесных насаждений. ГЛОНАСС позволил сделать «лесную сферу» более прозрачной и понятной для государственных органов. ГЛОНАСС в лесной отрасли представляет собой важный инструмент для эффективного регулирования лесных ресурсов, но его использование требует комплексного подхода, обновления нормативно-правовых актов и технических доработок касательно удаленных территорий страны. Ранее действовавший Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21¹⁶ (далее – Приказ №21) устанавливал критерии устойчивого управления лесами, а система ГЛОНАСС ставит перед собой цели эффективного и грамотного использования лесных ресурсов. По мнению автора, появление подобного и обновленного временем Приказа №21 в рамках полномочий Федерального агентства лесного хозяйства во многом предопределил бы успешное использование лесных ресурсов с применением цифровых технологий. Важно, чтобы в таком нормативном правовом акте были урегулированы следующие вопросы: установление механизма использования системы; закрепление критериев «обоснованности» применения системы

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 02.11.2022 № 1967 "Об утверждении требований к техническому состоянию и эксплуатации самоходных машин и других видов техники, изготовленных и допущенных к эксплуатации до вступления в силу технических регламентов Таможенного союза, регулирующих вопросы безопасности самоходных машин и других видов техники"

¹⁶ Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. N 21 "Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации"

(имеется в виду, что внедрение и использование в том или ином регионе системы ГЛОНАСС будет считаться обоснованным). В качестве возможных критериев следует выделить «техническое оснащение региона», «уровень квалификации кадрового состава». Таким образом следует урегулировать деятельность системы ГЛОНАСС в рамках вышеупомянутой методики. Каждый из этапов методики будет включать в себя множество аспектов: так, например, в третьем этапе, который связан с воспроизводством лесов, можно предусмотреть использования биотехнологий, что особенно актуально для ускоренного выращивания саженцев. В довершение вышеобозначенному следует помнить, что цифровизация – один из способов развития экономики, а методика, критерии эффективного мониторинга и рекомендации – это то, вокруг чего должна выстраиваться эффективная информационная система, которая в конечном итоге повлияет на качество работы отрасли.¹⁷

На основании вышеизложенного, автором были сделаны следующие выводы.

Требуется введение системы критериев оценки эффективности федерального мониторинга посредством издания Приказа Федерального агентства лесного хозяйства. Критерии должны подразделяться на функциональные и экономические. Должны быть установлены целевые показатели, такие как частота обновления данных и точность прогнозирования пожаров, что позволит повысить результативность в вопросе управления лесами. Предложена поэтапная методика рационального использования лесных ресурсов. Особое внимание должно быть уделено интеграции спутниковых технологий (ГЛОНАСС) для отслеживания перемещения древесины и предотвращения незаконных рубок. Актуальной остаётся проблема некорректного ввода данных в ФГИС ЛК из-за несоответствий в границах лесных участков (например, судебные споры в Звенигородском лесничестве). Требуется унификация методик картографирования и усиление роли ФГБУ

¹⁷ Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46—63.

«Рослесинфорг» в верификации данных. Реализация предложенных мер позволит создать единую, прозрачную и эффективную систему управления лесными ресурсами, соответствующую принципам цифровой экономики.

Список использованных источников

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ от 11.12.2006, № 50. ст. 5278.
2. Веселова А. О., Соловьева Е. В. Государственное регулирование лесопромышленного комплекса // Концепт. 2014. № 11.
3. Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 N 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года»
4. Приказ Рослесхоза от 07.06.2023 № 711 «О вводе в эксплуатацию первой очереди федеральной государственной информационной системы лесного комплекса»
5. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 23.11.2024) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025)
6. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2023 г. N 1378 «Об утверждении Правил ведения государственного лесного реестра»
7. Постановление Правительства РФ от 02.11.2022 № 1967 «Об утверждении требований к техническому состоянию и эксплуатации самоходных машин и других видов техники, изготовленных и допущенных к эксплуатации до вступления в силу технических регламентов Таможенного союза, регулирующих вопросы безопасности самоходных машин и других видов техники»
8. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 11.02.2019 № 127 «Об установлении границ Звенигородского лесничества в Московской области»
9. Заключение ФГБУ «Рослесинфорг» № 11 от «06» июня 2022 г. «О пересечении границ лесного участка с границами земельного участка в составе земель иных категорий»
10. Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 N 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года

11. Решение Арбитражного суда Московской области от 21 июля 2023 г. по делу №А41-44671/22
12. Решение Арбитражного суда Московской области от 31 июля 2024 года по делу №А41-21181/22
13. Решение Арбитражного суда Московской области от 26 июля 2024 г. по делу № А41-16772/2023
14. Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. N 21 "Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации"
15. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства // Сайт - URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>
16. Власенко В. Н., Ширококов А. С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 2. С. 601—619
17. Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46—63.

References

1. Forest Code of the Russian Federation dated 04.12.2006 No. 200-FZ (as amended on 08/04/2023) // Federal Law of the Russian Federation dated 12/11/2006, No. 50, art. 5278.
2. Veselova A. O., Solovyova E. V. State regulation of the timber industry // Concept 2014. No. 11.
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated 02/11/2021 N 312-r "On approval of the Strategy for the Development of the forest complex of the Russian Federation until 2030"
4. Rosleskhoz Order No. 711 dated 06/07/2023 "On the commissioning of the first stage of the Federal State Information System of the Forestry Complex"
5. Federal Law No. 149-FZ of 27.07.2006 (as amended on 11/23/2024) "On Information, Information Technologies and Information Protection" (as amended and supplemented, intro. effective from 01.01.2025)

6. Decree of the Government of the Russian Federation No. 1378 dated August 25, 2023 "On Approval of the Rules for Maintaining the State Forest Register"
7. Decree of the Government of the Russian Federation dated 02.11.2022 No. 1967 "On Approval of Requirements for the Technical condition and Operation of self-propelled vehicles and Other Types of Equipment Manufactured and Approved for Operation before the Entry into Force of the Technical Regulations of the Customs Union Governing the safety of self-propelled vehicles and other types of equipment"
8. Order of the Federal Forestry Agency dated 02/11/2019 No. 127 "On Establishing the boundaries of Zvenigorod Forestry in the Moscow Region"
9. Conclusion of the Federal State Budgetary Institution Roslesinforg No. 11 dated June 06, 2022 "On the intersection of the boundaries of a forest plot with the boundaries of a land plot within lands of other categories"
10. Decree of the Government of the Russian Federation dated 02/11/2021 N 312-r "On Approval of the Strategy for the Development of the Forest complex of the Russian Federation until 2030"
11. Decision of the Arbitration Court of the Moscow Region dated July 21, 2023 in case no. A41-44671/22
12. Decision of the Arbitration Court of the Moscow Region dated July 31, 2024 in case No. A41-21181/22
13. Decision of the Arbitration Court of the Moscow Region dated July 26, 2024 in case no. A41-16772/2023
14. Federal Forestry Agency Order No. 21 dated February 5, 1998 "On Approval of Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management in the Russian Federation"
15. Official website of the Federal Forestry Agency // Website URL: <https://rosleshoz.gov.ru>
16. Vlasenko V. N., Shirobokov A. S. Digitalization of state environmental management: legal aspects // RUDN Journal of Law. 2021. Vol. 25. No. 2. pp. 601-619

17. Khalin V. G., Chernova G. V. Digitalization and its impact on the Russian economy and society: advantages, challenges, threats and risks // Management Consulting. 2018. No. 10. pp. 46-63.

©Хромых А.Д., 2025 Научный сетевой журнал
«Столыпинский вестник» №2/2025.

Для цитирования: Хромых А.Д. Пробелы правового регулирования в области применения и использования государственных информационных систем лесного комплекса//Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №2/2025.