

## ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО

УДК 630\*5

В. И. Сухих

### КАКАЯ СИСТЕМА ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ НУЖНА РОССИИ?

*Дан анализ системы лесоуправления в историческом плане и современное состояние реформы лесной отрасли в свете нового Лесного кодекса. Приведены рекомендации по совершенствованию системы лесоуправления в России.*

**Ключевые слова:** лесное хозяйство, лесоуправление, уровни управления, Лесной кодекс.

На состоявшейся 2–4 февраля с.г. всероссийской (с международным участием) конференции по проблемам лесоустройства и государственной инвентаризации лесов в заключительном выступлении представителя Рослесхоза снова было представлено, как крупное достижение последнего периода, разрушение сложившейся в XX столетии системы управления лесным хозяйством в лице лесхозов, занимавшихся как управленческой, так и организационно-хозяйственной деятельностью, связанной с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов.

В соответствии с Лесным кодексом (2006) основной территориальной единицей лесоуправления на муниципальном уровне ныне являются лесничества (лесопарки), на которые возлагаются чисто управленческие функции, а вся организационно-хозяйственная деятельность бывших лесхозов от них изъята и передана созданным параллельным хозяйствующим структурам в лице ОАО. Хорошо это или плохо, покажет жизнь. Но уже сегодня можно с уверенностью сказать, что при решении данного вопроса не был учтен опыт ни отечественный, ни зарубежный.

Система управления лесами в России в ретроспективном периоде неоднократно менялась в связи с изменением социально-экономических условий – от рыночной к планируемой и от планируемой снова к рыночной, в худшем ее варианте, трансформированной в связи с отсутствием в лесном секторе экономики ряда основополагающих законодательных актов или не исполнением их и развитой системой коррупции.

До революции основной структурной единицей лесоуправления были лесничество или дача. Размер лесничеств в зависимости от лесистости и численности населения на единице площади колебался даже в центральных районах России в значительных размерах – от нескольких тысяч до десятков тысяч га. После Октябрьской революции 1917 года первые 10 лет структура в основном сохранялась прежней. Однако в конце 20-х гг.

на базе лесничеств были созданы государственные лесные хозяйства – лесхозы. При этом, как правило, в лесхоз включалось несколько лесничеств, расположенных преимущественно на территории одного административного района. Практически было реализовано в большинстве случаев совмещение границ лесхозов с границами административных районов. Правда, в состав государственных лесхозов не были включены леса местного значения, составившие в последующем основу лесов, закрепленных за колхозами и совхозами, а также ведомственные леса (оборонных, научных, учебных и некоторых других ведомств). В принципе этот территориальный подход к образованию лесничеств (один район – одно лесничество) взамен лесхозов был принят Рослесхозом за основу и в 2007 году.

Структура центрального лесопромышленного управления в советский период не оставалась постоянной, а довольно часто менялась. Ими были Наркомзем, ВСНХ, Главлесоохрана, Минлесхоз СССР, Совнархоз СССР, Гослесхоз СССР, Госкомлес СССР. В союзных республиках в соответствии с этим формировались соответствующие республиканские органы управления лесным хозяйством, в России, например, на последнем этапе – Минлесхоз РСФСР (в постсоветский период Рослесхоз). При этом определенную трансформацию полностью или частично претерпевали и органы лесопромышленного управления регионального и низшего районного уровня – лесхозы, хотя последние и входящие в них лесничества, несмотря на все происходящие изменения, сохранялись в той или иной форме вплоть до 2007 года.

В 2007 году, формально руководствуясь положениями Гражданского и Лесного кодексов РФ, Министерство природных ресурсов РФ и Рослесхоз разрушили всю структуру управления лесным хозяйством как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Разрушены государственные лесхозы. Они преобразованы в пределах границ муниципальных образований в лесничества (лесопарки) с включением в них тяготеющих к ним лесов сельскохозяйственных организаций. У лесничеств изъяты функции осуществления хозяйственной деятельности (проведения мероприятий по уходу за лесом, лесовосстановлению и пр.), а также функции контроля за деятельностью в лесу физических и юридических лиц. Бывшие лесничества, входившие в состав лесхозов, переименованы в участковые лесничества. Вся хозяйственная деятельность, изъятая у лесничеств, передана ОАО, организованному на базе части бывших лесхозов с передачей им производственных мощностей и других инфраструктур. Таким образом, ранее был один лесхоз, который силами управленческого аппарата своего и подчиненных ему лесничеств выполнял весь комплекс управленческих, контрольно-надзорных и хозяйственных работ. Теперь на территории муниципального образования появилось две организации: одна государственная – лесничество (лесопарк) – сугубо управленческая и ОАО «Лесхоз», хозяйствующая структура, выполняющая по договорам с лесничеством (лесопарком) весь изъятый у лесничеств комплекс работ (кроме контрольно-надзорных).

Предложенная Лесным кодексом [1] структура функциональной деятельности лесничеств, по нашему мнению, не продумана, направлена не на улучшение лесопользования и порядка в лесу, а на их ухудшение, частично в угоду арендаторов лесных участков. Полагаем, что для лесного хозяйства наиболее была приемлема система управления, которая рекомендуется М. М. Орловым, авторитет которого до настоящего времени был непререкаемым у научной и правящей элиты лесного сектора экономики.

В монографии «Лесопромышленное управление» [2] М. М. Орлов пишет, что в «круг деятельности» лесничеств должны входить:

1. Сохранение лесного имущества (*лесов*), в устранении всех угрожающих ему опасностей и в борьбе с этими опасностями (пожары, повреждения, рубки леса и пр.).

«Эта лесоохранительная деятельность лесничего является постоянной и непрерывной заботой и работой его».

2. Управление рубкой леса в лесничестве – «назначение рубок в порядке планов и смет, отвод рубок, таксация и оценка леса, назначение к рубке, реализация срубленного леса и распределение его между лесозаготовителями, процесс рубки леса, заготовка лесных материалов, транспорт и продажа их; контроль правильности произведенных рубок, очистки мест рубок и учет всех операций по рубке леса».

3. Комплекс работ, связанных с обеспечением естественного и искусственного лесовосстановления, включая работы по заготовке семян, выращивание посадочного материала, подготовка почвы, уход за культурами и пр.

4. Строительные и лесоинженерные работы: дома, телефонная сеть, дороги, мосты, гидрорелесомелиорация, переработка древесины.

5. Согласование всех работ с общественной и социальной средой, управление побочными пользованиями, лесная пропаганда, взаимоотношения с органами местного управления, общественными и иными организациями.

6. Ведение судебных процессов по преследованию нарушений Лесного кодекса.

7. Финансовая деятельность (прием и производство платежей и пр.).

8. Распределение всех вышеперечисленных работ между персоналом в лесничестве, организация службы охранения и управления в лесничестве (отношения с местными и вышестоящими инстанциями).

9. Регистрация и учет всей хозяйственной деятельности.

Таким образом, система лесоуправления, внедряемая реформаторами при поддержке Правительства РФ и законодательных ветвей власти, и предложенная М. М. Орловым несопоставимы. Однако какая из них лучше?

Уже в Лесном кодексе 1997 [3] года проведена идея максимального освобождения лесхозов и лесничеств не только от промышленной деятельности, но и от многих лесохозяйственных работ, таких как отвод и материально-денежная оценка лесосек, выращивание посадочного материала, проведение лесовосстановительных мероприятий и др., в расчете на то, что эти работы будут выполнять арендаторы или частные фирмы.

Поскольку Лесным кодексом было запрещено проведение лесхозами рубок главного пользования, Рослесхоз, понимая, что без этого лесхозам, по крайней мере, на данном этапе, не прожить, своими подзаконными актами отнес сплошные санитарные рубки к прочим рубкам и этим, соответственно, вопреки законодательству, разрешил де факто лесхозам проведение сплошнолесосечных рубок главного пользования, в том числе и в тех категориях лесов, где эти рубки запрещены. В последнее десятилетие «санитарные рубки» нашли широкое применение во многих районах страны, особенно в европейской части, в том числе в лесах защитных категорий Московской области и на Дальнем Востоке. К тому же Рослесхоз освободил заготавливаемую при рубках ухода и санитарных рубках древесину от лесных податей, т.е. разрешил изымать лесные ресурсы в больших объемах бесплатно. Был расширен и ассортимент различных видов лесохозяйственных рубок (обновления и др.), отнесенных к рубкам ухода (опять же освобожденных от взимания платы за древесину), хотя во многих случаях они являются ни чем иным, как лесовосстановительными рубками и должны быть отнесены к рубкам главного пользования. Эти действия Рослесхоза нанесли существенный ущерб ресурсному потенциалу лесов и их экологическим функциям и ослабили внутреннюю дисциплину и способствовали развитию коррупции специалистов в лесохозяйственных органах регионов и муниципальных образований. При этом в государственный бюджет и бюджеты субъектов федерации, а соответственно и лесному хозяйству не поступили значительные средства, что дало дополнительный козырь в руки реформаторов лесоуправления.

Одной из объективных причин изъятия у лесхозов (а ныне лесничеств) организационно-хозяйственных функций является то, что на протяжении последних десятилетий работники лесного хозяйства – лесничие, их помощники, участковые техники и особенно лесники, вместо того, чтобы выполнять свою надзорно-методическую и хозяйственно-организационную работу, непосредственно занимались в силу ряда причин (низкая зарплата, отсутствие рабочей силы и пр.) не свойственными им работами, связанными с заготовкой и переработкой древесины и другой лесной продукцией, лесокультурными и другими лесохозяйственными работами в ущерб основной своей деятельности, связанной с лесоуправлением, в частности, с охраной и защитой леса, контролем за использованием лесов. Лесохозяйственная деятельность во многих случаях становилась второстепенной и выполнялась в своем большинстве не качественно.

Причина этого в том, что на всех уровнях управления смирились с небрежным выполнением своих обязанностей как работниками лесного хозяйства, так и лесопользователями. Пожалуй, трудно припомнить, чтобы кто-то за это был серьезно наказан не только в уголовном, но даже в административном порядке. Все время наблюдалась какая-то всеобщая административная беспомощность, а вернее отсутствие воли и желания «власть употребить» и навести порядок. На высоких уровнях, в прессе кипели страсти, приводились свидетельства вопиющих нарушений в ведении лесного хозяйства, в организации и осуществлении лесопользования, принимались соответствующие решения, издавались приказы, но все оставалось на своих местах. Все получали зарплату, премии, награды, как лесохозяйственники, так и лесозаготовители всех уровней управления. Все привыкли, что за невыполнение нормативных требований в процессе рубок главного пользования, рубок ухода или переформирования, лесовосстановительных мероприятий серьезного наказания не последует. Вот основная причина тех беспорядков, которые творились и продолжают твориться в наших лесах. И пока не возобладает в практике лесного хозяйства неотвратимость наказания за любое нарушение, допущенное как лесопользователем - арендатором, так и работником лесного хозяйства и представителями надзорных организаций, до тех пор порядка в наших лесах не будет, независимо от того, кто будет хозяином в лесу и как будет вестись лесное хозяйство и лесопользование.

Лесничий, его помощник, лесник, технорук и мастер лесоучастка ежедневно должны быть в лесу и контролировать соблюдение рабочими, выполняющими лесохозяйственные и лесовосстановительные работы, рубку леса с тем, чтобы не допустить нарушений, а если все же они будут допущены, то зафиксировать и ликвидировать их в самой начальной стадии, а не ждать того момента, когда допущенный брак исправить уже невозможно. Место работы названных выше лиц – лес, а не контора. Необходимо было поднять роль не только лесничего, но и лесника. В последние 50 лет лесник, как уже отмечалось, вместо того, чтобы организовывать работу и контролировать ее исполнение, сам участвовал непосредственно в выполнении самых различных видов работ, в том числе и рубки леса и, соответственно, сам и нарушал действующие нормативы и правила. Работник лесного хозяйства, прежде всего нижнего уровня, должен дорожить своей работой, а для этого он должен иметь такое социальное обеспечение, которого он не сможет получить на другой работе. Только в этом случае он неукоснительно будет следить и обеспечивать безусловное выполнение всех правил и нормативов.

Необходимо, вероятно, и правильно расставить акценты при определении, что же в наибольшей степени вредит нашим лесам. Промышленные рубки или «рубки дохода»? Лесные пожары, болезни и вредители или низкий уровень лесовосстановительных работ? Рекреация или промышленные и другие загрязнения?

Обычно весь «криминал» сосредотачивают на «непомерных и не регламентированных» и некачественных рубках главного пользования. Несомненно, в XIX и в XX столетиях рубки главного пользования ощутимо изменили качественную структуру российских лесов. И далеко не в лучшую сторону. Однако если быть объективными, то следует признать, что значительно больший вред нанесли лесам, особенно в таежных районах европейского Севера, Урала, Сибири и Дальнего Востока, пожары, болезни и насекомые-вредители. В интенсивной зоне ощутимый ущерб нанесли, особенно в последнее десятилетие, нерегламентированные рубки ухода, санитарные, реформирования. Существенный вред лесам наносят также различные антропогенные воздействия – горные разработки, нефтегазовый комплекс, выбросы промышленных предприятий и т.д.

Только за последнее столетие пожары и вредители уничтожили леса на площади, превышающей площадь сплошнолесосечных рубок. Леса Республики Марий Эл, Нижегородской, Московской, Архангельской, многих других областей Европейско-Уральской части страны, Сибири и Дальнего Востока неоднократно подвергались опустошительным пожарам. Сибирский шелкопряд уничтожил лучшие темнохвойные пихтовые и кедровые леса в Красноярском крае, Иркутской области. Широко распространены насекомые-вредители и болезни леса на Дальнем Востоке, в центральных и северных районах европейской части страны. В плачевном состоянии находятся наши дубравы.

Лесовосстановительные работы, уход за молодняками не поспевают за рубкой и пожарами, к тому же во многих случаях эти мероприятия имеют низкое качество и существенно не влияют на улучшение структуры лесов.

Давайте отвлечемся от современного положения и попробуем сформулировать требования к идеальному лесному хозяйству с учетом мнения классика российского лесоводства Г. Ф. Морозова, который писал, что рубка леса есть синоним лесовосстановления. Но если исходить из этого, то следует признать, что как лесовосстановление, так и рубка леса, являющаяся необходимой лесохозяйственной мерой, – звенья одной цепи, которую нельзя разрывать. Оба эти мероприятия, как и другая лесохозяйственная деятельность, связанная с охраной, защитой леса и уходом за ним и направленная на решение главной цели – выращивание высокопродуктивных насаждений, как основного объекта лесопользования, должны выполняться под эгидой специалистов лесного хозяйства. Только под грамотным и исключительно ответственным руководством специалистов лесного хозяйства может квалифицированно осуществляться лесопользование. Как раз об этом и говорит М. М. Орлов в своей монографии «Лесопользование», касаясь функций лесничих при их управлении лесами. Основным девизом всех работников лесного комплекса всех уровней иерархической лестницы – от лесника и лесного рабочего до министра и руководителя Правительства страны должно быть – «не навреди»!

Лесное хозяйство – это часть, пускай специфическая, растениеводства. Примером же идеальной схемы организации хозяйства в растениеводстве может служить сельское хозяйство, система организации которого шлифовалась тысячелетия. Здесь мы видим классический пример сочетания в одном органе (совхозе, колхозе, фермере) как функций управления и контроля, так и хозяйственной деятельности, включающей все циклы производства – от обработки почвы, посева сельскохозяйственных культур, выращивания и до заключительного цикла – уборки урожая и его продажи потребителям. В некоторых случаях производитель сельхозпродукции, исходя из экономических соображений, принимает решение о более глубокой переработке полученной продукции своими силами. И буквально ни у кого не вызывает ни грамма сомнения в том, что эта схема в сельском хозяйстве не является обоснованной и что другой просто не может быть.

Но когда вопрос касается лесного хозяйства, то здесь в нашей стране все поставлено с ног на голову и продвинута идея дальнейшей реструктуризации лесного комплекса, предусматривающая разделение его на четыре составные части: а) управление лесами, б) ведение лесохозяйственной деятельности, в) организация и осуществление лесозаготовительной деятельности и г) переработка древесины.

Мы полагаем, что и применительно к лесу, лесному хозяйству и лесопользованию в основу должен быть положен принцип, заложенный в сельскохозяйственном производстве. Лесное хозяйство должно заниматься всеми циклами производства – от лесовыращивания до рубки спелой древесины и реализации ее на рынке. Только в этом случае может быть организовано лесопользование на действительно научной основе, а лесное хозяйство сможет стать рентабельным и обеспечить получение ощутимо дохода лесовладельцу, в данном случае государству. Естественно, при одном условии, что все специалисты лесного хозяйства лесничеств (лесопарков), в первую очередь лесничие и лесники, не будут участвовать ни в какой лесозаготовительной и лесопромышленной деятельности, а заниматься лишь организацией лесохозяйственной деятельности и лесопользования и постоянным ежедневным контролем за их осуществлением специальными производственными подразделениями, как это делает, например, агроном в крупном сельскохозяйственном предприятии. Ни лесничий, ни лесник не должны непосредственно руководить этими производственными подразделениями и не участвовать в их работе, а быть независимыми организаторами и контролерами.

В мировой практике немало примеров применения данной схемы организации лесохозяйственного производства. Это, прежде всего, находящаяся рядом с нами Финляндия. В ней в государственных лесах, расположенных в северной части страны, органы лесного хозяйства выполняют все функции управления и ведения лесного хозяйства и организации лесозаготовок и поставки заготовленной древесины потребителям. В частных лесах также ведется комплексное хозяйство, включая систему непрерывного лесоустройства, осуществление всех видов лесохозяйственной деятельности, лесозаготовительной и иной лесопромышленной деятельности специально уполномоченными акционерными обществами. В Германии, странах восточной Европы и других регионов в функции лесного хозяйства наряду с лесохозяйственной деятельностью входит и организация лесозаготовок и реализация заготовленной древесины, стрелованной, например, к путям транспорта.

Можно привести примеры и более знакомые нам. В лесах Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии, Эстонии еще в советское время велось, как и во многих регионах европейской части России, комплексное лесное хозяйство, включающее и заготовку, и частичную переработку древесины. Многократные проверки практики ведения лесохозяйственной и лесозаготовительной деятельности этих республик в конце 80-х гг. показали их вполне удовлетворительное качество. После развала СССР в России лесное хозяйство даже в интенсивной зоне ведения лесного хозяйства прекратило заниматься лесозаготовительной и иной промышленной деятельностью. В то же время в названных выше республиках, в противоположность России, сохранилась практически неизменной система управления лесным хозяйством с сохранением за ним и лесопромышленных функций. И сегодня лесные предприятия в них продолжают успешно и экономично функционировать и конкурировать с Россией на мировом рынке, хотя их ресурсы неизмеримо малы в сравнении с нашими, расположенными даже в европейской части страны в транспортно и экономически доступных районах.

Конечно, опыт России 80-х гг. по ведению комплексного хозяйства предприятий, работавших в многолесных районах страны в составе Минлеспрома СССР, не оправдал

себя. Поэтому Россия пошла по пути полного разрушения комплексных лесных предприятий, в том числе и работающих под эгидой лесного хозяйства в интенсивной зоне страны с относительно небольшими объемами лесозаготовок, хотя последние допускали значительно меньше нарушений в своей деятельности. Неплохо работали и комплексные лесные предприятия Минлеспрома СССР, расположенные в интенсивной зоне, например, в Карпатах. Видимо, на успешность комплексных предприятий существенно влиял такой фактор, как дефицит или избыточность лесных ресурсов и степень интенсивности ведения лесного хозяйства, т.е. зональность. Однако при решении вопроса быть или не быть комплексным предприятиям, и если да, то кто ими должен руководить и какие должны быть их функции, этот фактор был проигнорирован полностью.

Противники комплексных лесных предприятий смогли увлечь своими идеями «чистого лесного хозяйства» общественность, законодателей и включить в некоторые законодательные акты положения, запрещающие в лесхозах совмещение функций управления не только с лесозаготовительной, но и иной хозяйственной деятельностью.

Сегодня многие понимают ошибочность этих решений. Но вместо того, чтобы выйти с законодательными инициативами об изменении данных положений гражданского и лесного законодательства применительно к лесу и лесному хозяйству, произошло его разрушение и реформирование, основываясь на этих, далеко не лучших и недостаточно обоснованных для лесного хозяйства положениях Лесного и Гражданского кодексов.

Положение, закрепленное в современном законодательстве о несовместимости функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины и другой хозяйственной деятельностью, является неприемлемым для системы лесного хозяйства. Как в сельском, так и лесном хозяйстве функции управления и хозяйственной деятельности неразделимы. И нужно не делить неделимое, а менять законодательство, которое не должно являться фетишем, неизменным, особенно в случаях, наносящих ущерб делу. Нужно ошибки исправлять, а не усугублять их, не разрушать устоявшуюся и оправдавшую себя организационную форму лесного хозяйства. Что же касается функции государственного контроля за деятельностью органов лесного хозяйства муниципального уровня, то их должны выполнять областные (республиканские) структуры лесного хозяйства, являющиеся государственными органами управления, а также органы охраны природы областного и районного уровней. Наиболее полная оценка всего комплекса лесохозяйственной деятельности в лесничествах (лесопарках) должна проводиться в процессе проведения повторного лесоустройства. «Вследствие чрезвычайной трудности полного контроля лесного хозяйства надлежащее его осуществление возможно только при лесоустройстве» [2, с. 231].

Что же касается лесоуправления на региональном и федеральном уровнях, то и здесь оно должно быть сосредоточено в одном государственном органе управления. Необходимо устранить параллелизм и дублирование в лесоуправлении, как это имеет место в настоящее время в субъектах федерации и на федеральном уровне.

#### *Список литературы*

1. Лесной Кодекс от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. – М.: Рослесхоз, 2007. – 38 с.
2. Орлов, М. М. Лесоуправление / М. М. Орлов. – М.: ООО «Лесная промышленность», 2006. – 480 с.

3. Лесной кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ. // Сборник нормативных и правовых актов в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. МПР РФ, Государственная Лесная служба. – М., 2002. – 639 с.

Статья поступила в редакцию 22.10.09.

**V. I. Sukhikh**

#### **WHAT FOREST MANAGEMENT SYSTEM AT MUNICIPAL LEVEL RUSSIA NEEDS**

*A forest management system analysis in historical aspect and present forest sector reform condition in the light of a new forest code was presented. Some advice in forest management system improvement in Russia was given.*

**Key words:** *forestry, forest management, management levels, Forest code.*

---

*СУХИХ Василий Иванович* – заслуженный лесовод РФ, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, Международный институт леса (г. Москва). Область научных интересов – теория и практика аэрокосмических методов в лесном хозяйстве, лесоустройство, управление лесами. Автор более 250 публикаций и монографий. E-mail: sitlx@mail.ru