

УДК 630\*61

*А. И. Писаренко*

## **НОВАЯ ПАРАДИГМА ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ РОССИИ**

*Анализируется история и законодательные изменения в современном лесном хозяйстве. Показаны ключевые проблемы управления лесами России, возникшие в результате реформирования лесохозяйственной отрасли.*

Анализ истории и законодательных изменений современного лесного хозяйства показывает, что с вступлением в действие Лесного кодекса 2006 года началась завершающая фаза ликвидации той системы лесного хозяйства, которую мы называем классическим русским лесным хозяйством. Эта система эволюционно развивалась в России несколько сот лет и выработала всемирно признанную и уважаемую формулу неистощительного и непрерывного лесопользования, которая полностью соответствует современным веяниям устойчивого развития и управления лесами.

Управление лесами России до принятия в 2006 году нового Лесного кодекса опиралось на следующие принципиально важные системы действий: 1) лесоустройство, разрабатывавшее проекты организации и ведения лесного хозяйства, а также лесопользования в объектах лесоустройства – лесхозах (субъектов управления); 2) ведение лесного хозяйства и лесопользования на территории субъектов управления в соответствии с материалами лесоустройства; 3) организация и осуществление лесопользования и лесовосстановления в субъектах управления согласно расчётным размерам пользования лесом (расчётная лесосека) и правилам рубок, а также предписаниям лесоустройства (проект организации и ведения лесного хозяйства). Лесное законодательство и вся правовая нормативная база обслуживали эту систему управления. Теоретической платформой всей деятельности в сфере управления лесами как объектом государственной собственности были: «Учение о лесе» Г. Ф. Морозова, «Учение о лесном хозяйстве» М. М. Орлова, и, считавшаяся лучшей в мире, система периодического лесоустройства.

Классическое лесное хозяйство предполагает бесконечный цикл процессов на неизменной территории леса, в котором активная и пассивная лесохозяйственная деятельность и пользование лесом осуществляются ежегодно в отношении участков леса, определяемых исключительно на основании только экономических расчётов пользования и возобновления леса. При этом пространственно-временное размещение этих участков на территории леса, в отношении которого ведётся правильное лесное хозяйство, определяется последовательностью связанных между собой хозяйственных мероприятий, устанавливаемых лесоустройством, исходя из столь любимой М. М. Орловым хозяйственной аксиомы – принципа бережливости, то есть получения наибольшей выгоды с наименьшими затратами.

Стержневое содержание учения о лесном хозяйстве – планирование на оборот рубки леса – было фактически исключено из лесоустроительной практики в результате тотального наступления идей планового экономического развития. Его заменила процедура составления плана рубок на ревизионный период. Очередность выбора насаждений в рубку стала определяться наличием транспортных путей для вывозки заготовленной древесины, но никак не соображениями учения о лесном хозяйстве. Но вот ис-

торический парадокс. В классическом лесном хозяйстве идея пользования лесом сбалансирована многоуровневым рыночным спросом на лесоматериалы, получаемые в результате пользования лесом и переработки заготовленной древесины. Изучение многоуровневого рынка (местного, ближнего и дальнего внутреннего, а также внешнего рынков сбыта лесной продукции) в классическом лесном хозяйстве предшествовало проведению работ по лесоустройству, точнее, было первым этапом лесоустройства. Благодаря наличию такого рынка и оплаченному спросу на лесоматериалы, существовала возможность реализации практически всей вырубаемой в лесу древесины. Без этого сама идея формирования пространственной, породной и возрастной структуры леса, позволяющей ежегодно вести лесозаготовку, приносящие высокий доход, была бы бессмысленной, поскольку была бы бесполезной. Авторитет М. М. Орлова, но, главным образом, простота изложения и практическая ясность его учения о нормальном лесу и правильном лесном хозяйстве, способствовали тому, что его основные положения вошли в Лесоустроительную инструкцию 1914 года. В частности, Инструкция 1914 года определяла следующие цели лесоустройства:

- обеспечение достижения лесным хозяйством главной цели – извлечения из леса постоянной наивысшей доходности при неистощительности пользования, сочетая это с возможно полным удовлетворением потребностей в лесу и лесных материалах населения, сельского хозяйства, промышленности и торговли;
- всестороннее изучение состава и роста лесов;
- организация эффективного пользования всеми нелесными площадями, входящими в состав лесных дач, при возможном уменьшении непроизводительных участков;
- обеспечение равномерности главного пользования в пределах ревизионного периода.

Начиная с момента зарождения лесного хозяйства России, его цели формировались как следствие сочетания ряда проблем, которые приходилось преодолевать государству. Первое место среди них следует отдать громадным размерам и транспортной неосвоенности территории России. Только на втором плане – рост потребностей в дешевой древесине; дешевой – в смысле доступности. Потому что лес длительное время не стоил ничего. Основные затраты на получение древесины из леса были связаны с рубкой и транспортировкой. На цели лесного хозяйства длительное время влиял и основной уклад жизни населения России: несколько веков лес и древесина в России были основным строительным материалом и главным источником топлива. Государство делилось с народом своей собственностью: рубить казённый лес для насущных нужд разрешалось, а на продажу – нет.

Классическое лесное хозяйство и лесопользование основаны на принципе цикличности роста и развития лесов как географического явления. В существующую нормативную правовую базу ведения лесного хозяйства и лесопользования заложены представления о том, что всё многообразие и сложность явлений в лесу, с точки зрения извлечения лесного дохода, можно упорядочить в рамках схемы чередования на конкретной площади процессов рубки леса, возобновления леса, роста развития леса и опять рубки леса. Для достижения этого размер пользования и ежегодный доход от пользования лесом определяют или в виде конкретной площади леса, с которой планируется его вырубка, или в виде ожидаемого объёма вырубаемой древесины. Объёму вырубаемой на продажу древесины всегда должен соответствовать наличный запас древесины на намеченном к годовой вырубке участке леса (лесосеке). Период времени, в течение которого нужно вести лесное хозяйство и осуществлять лесопользование, измеряется

естественными циклами развития леса. В условиях России длине одного цикла соответствует период времени около 100–140 лет на астрономической шкале времени, в зависимости от древесной породы и установленного возраста рубки. Рубка леса завершает цикл выращивания леса, будь он естественный или искусственно созданный. Образующиеся после рубки на месте лесосек непокрытые лесной растительностью участки (вырубки) подлежат обязательному лесовосстановлению. Это и традиция, и закон, и здравый смысл: был лес, поспел, срубили, восстановили и вырастили для новой рубки. Цикл замкнулся и происходит поступательное развитие нового цикла. На этом основано лесное хозяйство во всём мире с учётом географических различий в скорости роста деревьев и возможности организации промежуточного лесопользования.

В классическом лесном хозяйстве все экономические расчёты в сфере лесопользования строятся на основе ограниченного круга экономических категорий, связанных с заготовкой, вывозкой и реализацией различных сортиментов заготовленной древесины. Иногда – связанных с ценами на продукцию глубокой переработки древесины на потребительском рынке (пиломатериалы, мебель, целлюлоза и бумажно-картонная продукция). Когда мы говорим о целях ведения лесного хозяйства, то мы должны со всей ответственностью понимать, что они меняются с течением времени и не могут быть неизменными, как-то всегда считали лесопромышленники, а сейчас им вторит даже Правительство: давать древесины больше, лучше и дешевле. Это тоже достаточно простая истина: всё меняется. И время дешёвой древесины, как и время дешёвого газа, увы, прошло и не вернётся. Глобальные и локальные биосферные функции лесов, их социальная и духовная роль уже потеснили экономические функции лесов как поставщика лесной продукции, древесины, живицы, грибов, ягод, технологического и прочего сырья. Водоохранная роль лесов, регулятора поверхностного стока атмосферных осадков и их фильтрации, стала доминирующей почти повсеместно, потому что химическая основа жизни – вода, а для людей – питьевая, то есть чистая и экологически безопасная вода. Возможность создания экономических механизмов получения лесного дохода при классическом лесном хозяйстве существует всегда для конкретной площади леса, в отношении которой может вестись в данных географических условиях расчёт пользования на весьма длительный период времени.

Учитывая географические особенности лесов России, весьма важно определиться с территориями лесного фонда, на которых организация управлением государственной собственностью – лесами – не сулит выгоды, поскольку невозможно по ряду причин создать механизм получения лесного дохода от управления лесами. В частности, если общее обилие лесов в России определяет высокую среднюю лесистость суши – более 45%, то это не должно затемнять фактор пространственной протяжённости наших лесов, практически, на весь континент (от Балтийского и Баренцева морей до Охотского). Показатель лесистости территории нашей страны, как отношение площади земель лесного фонда конкретной территории, покрытых лесной растительностью, к общей площади суши этой территории (например, субъекта Российской Федерации), значительно колеблется по регионам страны – от 80% на севере до 1% на юге страны. Более 74% территории России имеет лесистость свыше 30%, но на ней проживает 59% населения и там выделено 94% лесов, возможных для эксплуатации. И почти 2/3 этой территории приходится на Азиатскую часть страны, где проживает менее 1/5 населения и сосредоточено более 3/5 (69%) лесов, возможных для эксплуатации. Поэтому важнейшим фактором определения возможности экономического управления лесами является успешное и без значительного запаздывания во времени и в пространстве возобновление леса

на вырубленных участках, которое в конечном итоге зависит от того, когда, как и на какой площади вырубается лес. Правила рубки леса в России по главному пользованию учитывают лишь средние географические условия для мегарегионов страны: равнинные леса европейской части России, горные леса Северного Кавказа, леса Урала, леса Западной Сибири, леса Восточной Сибири, леса Дальнего Востока. К этому надо добавить, что леса России обладают выраженными бореальными чертами, в них доминируют процессы смены пород в результате пирогенных по преимуществу сукцессий. То есть леса наши легко горят по своей природе.

Сравнительно небольшой запас древесины на единицу площади, при том, что величина запаса древесины для промежуточного пользования оценивается весьма приблизительно, способствовал развитию в России сплошных лесосечных рубок. При таких рубках вся древесина на лесосеке вырубается полностью в один, максимум в два приёма. Но лесосеки всегда нарезались таким образом, чтобы происходило их обсеменение от стены невырубленного леса, а также оставались семенники – группы спелых деревьев, продуцирующих семена. Размер, конфигурация и сроки примыкания (дальнейшей рубки примыкающих к лесосеке участков) лесосек строго предписываются правилами рубок, с учётом средних оценок региональной специфики, что явно недостаточно в рыночных условиях. В сочетании с доминированием продажи собственником прав на заготовку древесины в выделяемых для этого участках леса, а также передачи лесов в аренду, что в обоих случаях является просто торговлей правом пользования собственностью, вместо создания разнообразных механизмов лесного дохода, – всё сказанное выше ориентирует лесное хозяйство на систему сплошных лесосечных рубок и содействие естественным процессам лесовозобновления. Исключения составляют территории с развитой транспортной инфраструктурой и таким состоянием лесов, которое делает искусственное лесовосстановление или создание лесных культур после рубки леса более предпочтительным, несмотря на более высокую стоимость работ по сравнению с мерами содействия естественному возобновлению леса. Этому способствуют также обширные пространства лесов и низкая плотность населения, что значительно повышает стоимость искусственного лесовосстановления.

Анализ распределения по территории России площади лесов по их производительности в соответствии с классами бонитетов основных лесообразующих пород (в первую очередь, хвойных), показывает, что в наиболее многолесных регионах России (Север Европейской части, Западная Сибирь и Восточная Сибирь) произрастают наименее производительные леса (класс бонитета V и ниже составляют 40 – 60 % площади эксплуатационных лесов). По всей России – только 10,3 % лесов с высшими классами бонитета по производительности, а площади лесов, где произрастают хвойные породы высших двух классов бонитета (I и II), составляют всего 5,8 % от площади земель, покрытых лесной растительностью. Более половины всех хвойных лесов России (53,1%) представлены V классом бонитета и ниже (9–15 м высотой деревья сосны в возрасте 100 лет). Эксплуатационные леса России на 72% представлены хвойными насаждениями, в которых, в свою очередь, почти 30% составляет лиственница. Она занимает в Азиатской части России свыше 55% от площади всех хвойных лесов, возможных для эксплуатации. В Дальневосточном регионе России хвойные леса составляют 81,5% от всей площади лесов, возможных для эксплуатации, из них более 78% приходится на лиственницу.

При современном и прогнозируемом социально-экономическом развитии Сибири только 1/3 площади лесов Азиатской части России может быть рыночным ресурсом древеси-

ны, хотя и нуждается в обеспечении экологической безопасности и сохранении разнообразия лесных экосистем при лесозаготовке. Остальные 2/3 площади лесов Азиатской части России, возможно, никогда не приобретут сырьевого значения в условиях рынка и будут сохраняться для выполнения биосферных и других экологических функций.

Сейчас существует тенденция обезлюдивания (депопуляции) Сибири и Дальнего Востока России. Основная часть российского населения там проживает в крупных городах вдоль транспортных магистралей и численность его неуклонно уменьшается, в том числе в последние десятилетия в результате реэмиграционных процессов в Европейскую Россию. Это даёт основания думать, что не следует ожидать быстрого освоения лесных ресурсов Азиатской России. Но тенденция может измениться существенным образом после изменения иммиграционной политики России в отношении сопредельных Азиатской части России стран, в первую очередь, Китая, для экономики которого леса Дальнего Востока России уже превратились в сырьевой придаток. В то же самое время, растёт угроза возможной переэксплуатации лесов в регионах традиционных лесозаготовок, отстоящих на выгодном расстоянии не только от западных границ России, но и от тихоокеанских портов и от границ Китая. Таким образом, реалистично говорить о среднем размере лесов, возможных для эксплуатации в России в обозримом будущем, не превышающем 250 млн. га, и расчетной лесосеке в интервале 250–350 млн. м<sup>3</sup>. Поэтому возникает естественный вопрос, а как быть с лесами, невозможными для эксплуатации, ведь таких лесов большинство. Ведение лесного хозяйства в этих лесах, нацеленного на получение лесного дохода от продажи прав пользования этой собственностью, невозможно в рыночной экономике, потому что невыгодно. На сегодняшний день ситуация в управлении лесами как объектом государственной собственности, прямо скажем, противоестественная. Государство несёт затраты на содержание своей собственности – лесного фонда, но получает фискальными методами доход только с одного гектара из каждых семи, на которые потрачены средства федерального бюджета. Практически весь лесной доход получают экспортёры древесины.

В ликвидированной системе управления лесами существовала возможность применения экономических методов управления для конкретной площади лесных земель государственного лесного фонда, в отношении которой может вестись расчёт пользования на весьма длительный период времени в данных географических условиях. Этот период в несколько раз больше существующего на сегодня норматива лесного плана субъекта Российской Федерации, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов. Можно сказать, что расчёт пользования должен был вестись на период времени, соразмерный срокам роста и развития леса до спелого состояния. Как правило, этот период можно измерить количеством лет, потребных для возобновления леса после рубки и его роста до спелого состояния, то есть до следующей рубки на том же самом месте. Но как показывают многолетние исследования, в лесном фонде России для аренды привлекательны максимум 1/2 покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, что соответствует примерно 1/3 общей площади лесного фонда страны. Поэтому заведомо ясно, что это никак не улучшит управляемость 2/3 территории лесного фонда, на которой арендаторов не будет, и вообще никаких видов использования лесов не предвидится. В условиях капитализма целью управления собственностью является получение дохода; в нашем случае – лесного дохода. Вместо управления собственностью Лесной кодекс 2006 года говорит об использовании лесов (глава 2 Лесного кодекса), об управлении в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (глава 10 Лесного кодекса), но с оговоркой в пункте 10 статьи 1 Лесного кодекса, которая гласит

о недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления. Тем самым собственник лесов – государство Российская Федерация – отстраняется от непосредственного права собственника извлекать доход из своей собственности, в том числе путём её использования. И, кроме того, Лесной кодекс широко использует понятия государственного лесного контроля и надзора (Глава 12 – Государственный лесной контроль и надзор). Судя по этой терминологии в Лесном кодексе, его разработчики попытались заменить идеями и терминологией менеджмента традиционную систему управления лесами через ведение лесного хозяйства и разрешительное лесопользование. Одновременно при этом они пытались создать условия отделения управленческих функций от хозяйственных, которые исторически складывались совместно в рамках системы ведения лесного хозяйства на основе лесоустройства.

Государственному лесному контролю и надзору посвящена глава 12 Лесного кодекса 2006 года. Согласно статье 96 (Государственный лесной контроль и надзор) целью государственного лесного контроля и надзора является обеспечение соблюдения лесного законодательства, и оно осуществляется органами государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81–83 Лесного кодекса. В соответствии со статьей 96 Лесного кодекса РФ Правительство приняло Постановление от 22 июня 2007 г. №394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора». Оно устанавливает порядок осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов. Для краткости всё это будет подразумеваться при употреблении термина: «государственный лесной контроль и надзор». Постановлением от 22 июня 2007 г. №394 определено, что государственный лесной контроль и надзор осуществляют Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Осталось не разъяснённым, какими средствами осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственный лесной контроль и надзор в отношении лесничеств и лесопарков, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Аналогичный вопрос по поводу сил и средств, которыми Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы государственный лесной контроль и надзор в отношении лесничеств и лесопарков, полномочия управления которыми не переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации), а также в отношении особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Более того, не соответствует определению леса (статья 5 Лесного кодекса) ни как экологической системы, ни как природного ресурса. Это не более, чем замаскированная под использование лесов в соответствии с лесным законодательством процедура перевода земель из одной категории в другую, без оплаты потерь лесного хозяйства, т.е. упущенной выгоды собственника – государства.

Любая реорганизация управления оправдана лишь тогда, когда она приводит к улучшению эффективности реорганизуемой системы. Прежде всего, очевидна непродуктивность замены системы управления лесами через ведение лесного хозяйства, системой контроля и надзора, при том, что ведение лесного хозяйства будут вести арендаторы. Следует признать, что существует проблема недоопределённости объекта управления государственной собственностью с целью получения лесного дохода или надо

отказываться от постулатов капитализма, в частности, что собственность должна приносить доход.

Созданная на уровне законодательных правовых документов нормативная база государственного лесного контроля и надзора не имеет никакого отношения к управлению лесами, потому что она ориентирована только на последствия охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов. Она никак не соединена с прогнозированием, планированием и принятием решений по управлению лесами. Ситуация напоминает казус со старым Лесным кодексом 1997 года, который создал механизм лесного дохода, но его никто не мог получить при мизерной пощённой плате за лесопользование, и поэтому изыскивали с помощью бензопил собственные средства для покрытия расходов на ведение лесного хозяйства и выживание.

Созданная многоуровневая система планирования и отчётности для обеспечения государственного лесного контроля и надзора (лесной план, лесохозяйственный регламент, проект освоения лесов, государственный лесной реестр, государственная и муниципальная экспертиза проектов освоения лесов, лесные декларации и пр.) только увеличила бумагооборот и фактически заменила ответственность отчётностью органов государственной власти субъектов РФ. В итоге лесничество/лесопарк, от эффективности и качества работы которых по организации ведения лесного хозяйства, зависит будущее русского леса, попали под многоярусную бюрократическую надстройку. Лесничий и лесные инспектора ежедневно должны быть в лесу и контролировать соблюдение лесоводственных правил рабочими, нанятыми арендаторами для выполнения лесохозяйственных, лесовосстановительных, противопожарных работ, рубки леса, с тем, чтобы не допускать отклонений от нормативов ведения лесного хозяйства и нарушений лесного законодательства. А если все же они будут допущены, то зафиксировать и ликвидировать их в самой начальной стадии. Но для этого в штате лесничества должна быть профессиональная команда специалистов лесной охраны (лесоводы, лесокulturники, лесопатологи, лесопожарные и т.д.), включая вспомогательный персонал. В противном случае арендатору надо оплачивать подготовку или наём таких специалистов. Для успешной работы лесничеств должна быть разработана система стандартов ведения лесного хозяйства и использования лесов, без которой арендаторам не по силам будет реализовать не только положения лесохозяйственного регламента, но и собственного плана освоения лесов.

Следует признать, что реализация подзаконных правовых актов Лесного кодекса привела к тотальной смене парадигмы государственного лесного хозяйства и управления лесами в целом. Классическое лесное хозяйство, основанное на совмещении ведения лесного хозяйства и организации лесопользования, ликвидировано. Ему на смену предложена децентрализованная система управления, в которой руководящие функции центра заменены многоуровневой системой контроля и надзора над лесами, как федеральной собственностью, а леса, будучи объектом государственной собственности, фактически остались без присмотра.

С новым Лесным кодексом вместо ликвидированной системы управления лесами посредством ведения лесного хозяйства пришли гражданско-правовые отношения, называемые в кодексе лесными отношениями, которые опираются на уведомительное использование лесов (лесные декларации), взамен разрешительного лесопользования (лесорубочные билеты), и на децентрализацию управления лесами, взамен централизованной системы охраны, защиты, воспроизводства и лесопользования. Теперь субъекты Федерации наделены правами и полномочиями в области использования, охраны,

защиты и воспроизводства лесов, а на основные территориальные единицы управления (лесничества) возложены, прежде всего, функции государственного лесного контроля и надзора, выполнение работ по организации отвода насаждений в рубку, лесных аукционов, обеспечение исполнения арендаторами требований договоров аренды, организация работы по охране, защите и воспроизводству лесов на основе государственных контрактов и др.). Кроме того, расширен список разрешенных видов лесопользования, к которому добавлен внушительный список разрешённого использования лесных участков для нужд недропользования, строительства, развития инфраструктуры и ряда других целей без процедуры перевода земель, т.е. на общих условиях аренды.

Лесной кодекс 2006 года, отталкиваясь от пункта 10 статьи 1: «о недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления», устанавливает несовместимость реализации функций управления лесами как объектом государственной собственности и прав собственника получать лесной доход от своей собственности путём её непосредственного использования. В развитие этого положения мучительно решается задача отделения функций управления лесами от хозяйственных функций, включая в них воспроизводство лесов, охрану и защиту леса, организацию рубок промежуточного пользования. Но такой подход, втянув нас в поиски организационных выходов, не противоречивших закону и здравому смыслу, априори бессмысленный.

Планирование и доведение субвенций федерального бюджета до субъектов РФ выходит на первое место федеральной ответственности за леса, согласно новому Лесному кодексу. На федеральном уровне объективно доминирует значимость формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов, финансирование конкретных проектов (киотские, модельные леса и т.д.), а также осуществление государственной инвентаризации лесов и организация лесоустройства. Кроме того, к первоочередным задачам федерального уровня ответственности за леса отнесены такие виды работ, как установление правил работ в лесу, обобщение информации, внесенной в государственный лесной реестр, а главное – контроль и надзор над исполнением полномочий субъектами РФ. Эти задачи решаются силами Федерального агентства лесного хозяйства Министерства сельского хозяйства РФ, а также Федеральной службой надзора в области природопользования, Министерством промышленности и энергетики и Министерством экономического развития и торговли РФ. Мы не ошибёмся, если сгруппируем задачи, которые должно решать согласно Лесному кодексу Федеральное агентство лесного хозяйства, в следующие блоки:

- сбор и накопление данных о лесах;
- ежегодная оценка состояния лесов;
- содействие реализации новой модели управления лесами (решение экономических и социальных вопросов);
- организация противодействия нелегальному обороту древесины;
- контроль и надзор над осуществлением переданных полномочий.

На региональном уровне управления лесами объективно на первое место выходит формирование и реализация следующих положений:

- воссоздание государственной лесной охраны;
- составление и исполнение Лесных планов субъектов РФ;
- разработка и исполнение лесохозяйственных регламентов;
- ведение государственного лесного реестра;

- осуществление зонирования территории лесного фонда в границах субъекта РФ;
- организация и проведение аукционов;
- работа с лесными декларациями;
- организация модельных лесов;
- содействие реализации приоритетных инвестиционных проектов в лесном секторе.

Практически все вопросы планирования, организации лесопользования и другие вопросы владения, пользования, распоряжения лесными участками, находящимися в муниципальной собственности, отнесены к полномочиям органов местного самоуправления. В том числе установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади таких лесных участков в целях его аренды, установление ставок платы за единицу объема древесины; разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов; осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

На уровне частного сектора объективно на первое место выходит создание комфортных условий для деятельности частных предпринимателей. Частные предприниматели выступают арендаторами лесных ресурсов и земель лесного фонда, они участвуют в аукционах и исполняют договоры аренды лесов и платят арендную плату. Для этого они должны разрабатывать проекты освоения лесов, заполнять лесные декларации и, самое главное, осуществлять мероприятия по ведению лесного хозяйства, предоставлять сведения в государственный лесной реестр, а также сведения по государственной статистике. Частные предприниматели могут, если им это выгодно, организовать переработку лесных ресурсов и создавать производственную и транспортную инфраструктуру. Благодаря этому создаются новые рабочие места в сфере лесохозяйственных услуг и переработки лесных ресурсов.

Предусмотренную новым Лесным кодексом схему организации использования лесов совершенно невозможно распространить на территории лесного фонда, использование на которой не сулит выгоды. Речь идёт о тех территориях лесного фонда, управление которыми носит сугубо затратный характер и не предполагает получение лесного дохода от управления этой собственностью по ряду причин.

Лесное хозяйство – это часть растениеводства. Система организации хозяйства в растениеводстве шлифовалась тысячелетиями. Это классический пример сочетания в одних руках как функций управления и контроля, так и хозяйственной деятельности, включающей все циклы производства. Данная схема не вызывает сомнений в отношении одного-двухгодичных циклов оборота сельскохозяйственных культур. Но когда вопрос касается лесного хозяйства с его вековыми циклами, то здесь всё становится с ног на голову и выстраивается схема реструктуризации всего 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 применительно к лесу, лесному хозяйству и лесопользованию в основу должен быть положен принцип, заложенный в сельскохозяйственном производстве. Лесное хозяйство должно отвечать за все циклы – от лесовыращивания до рубки спелой древесины и её реализации. Только в этом случае дело может быть поставлено на действительно научной ос-

нове, а отрасль сможет стать рентабельной и обеспечить получение ощутимого лесного дохода государству.

В мировой практике немало примеров применения данной схемы. 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 через ведение лесного хозяйства, организации лесозаготовок и поставок заготовленной древесины потребителям. В частных лесах – аналогичная схема, реализация которой, включая ведение непрерывного лесоустройства, осуществление всех видов лесохозяйственной деятельности, лесозаготовительной и иной лесопромышленной деятельности, выполняют специально уполномоченные акционерные общества. В Германии лесное хозяйство также занимается организацией лесозаготовок и реализацией заготовленной древесины, стрелёванной, например, к путям транспорта.

Сегодня управление лесами признается несовместимым с хозяйственной деятельностью. Отечественный и зарубежный опыт говорит о том, что лесохозяйственная деятельность при управлении лесами вполне допустима и более того, жизненно необходима для оптимального выполнения комплекса работ по лесовосстановлению, охране и защите леса, и уходу за ним, особенно в малонаселённых лесах.

Леса России, прежде всего, ценны не как накопители запасов древесины, а как экологический каркас среды обитания человека. Можно заменить древесину как источник древесного волокна синтетическими продуктами, но заменить биосферные свойства лесов, начиная от почвозащитных, водозащитных, рекреационных, оздоровительных и т. д., – заменить их просто нечем, никогда. Лес – восстанавливаемый ресурс. Стратегия управления такими ресурсами существенно отличается от стратегии управления невозстанавливаемыми ресурсами. Положение, закрепленное в Лесном кодексе о недопустимости использования лесов органами государственной власти, не только дискредитирует саму власть, но и лишает собственника лесов – государство – свободы выбора оптимальных решений. 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. Решение вопроса по структуре управления лесами лежит в плоскости четкого разграничения полномочий и ответственности между частным сектором лесопромышленного комплекса страны и государственным лесным хозяйством, при условии обеспечения независимого контроля со стороны неправительственных некоммерческих экологических организаций за всем циклом производства, заготовки, торговли и переработки лесных ресурсов.

Ресурсные свойства неотделимы от других свойств леса, и для оптимального использования этих свойств необходимо, как и двести лет тому назад, знать научно обоснованные ответы на вопросы: где, когда, сколько и по каким системам лесопользования рубить лес. Поэтому кажется вполне естественным, что вся полнота ответственности за уровень использования лесных ресурсов должна лежать на лесном хозяйстве. И тогда открывается поле для эффективного взаимодействия лесного хозяйства с лесопромышленным комплексом, разработки нормативно-правовых основ этого взаимодействия с учетом взаимной заинтересованности в повышении производительности труда и снижения себестоимости лесозаготовок без ущерба для каждой из сторон.

Нынешняя реформа лесного хозяйства может привести к результатам, абсолютно противоположным тем, что задумали её разработчики: лесное хозяйство как одна из стариннейших отраслей природопользования просто исчезнет. И государство окажет-

ся не способным осуществлять свою главную, записанную в Конституции, обязанность по созданию экологически благоприятных условий жизни населения. Лесничий был и мог бы дальше быть настоящим хозяином лесов: лесоводом, юристом, экономистом. Вместо этого он окажется «сопроводителем» бумаг в вышестоящие организации.

Статья поступила в редакцию 15.07.08

*A. I. Pisarenko*

#### **NEW PARADIGM OF FORESTRY AND RUSSIAN FORESTS MANAGEMENT**

*The history and legislative changes in modern forestry are analyzed. The key problems of managing forests of Russia arisen as a result of reforming forestry sector are shown.*

---

*ПИСАРЕНКО Анатолий Иванович* – доктор сельскохозяйственных наук, профессор, академик Российской академии сельскохозяйственных наук, президент Российского общества лесоводов. Область научных интересов – лесовосстановление, защитное лесоразведение. Автор более 270 научных работ.