

МНЕНИЯ УЧЕНЫХ

О НЕОБХОДИМОСТИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

(Текст статьи перепечатан из «Лесной газеты» за 11 июля 2015 г.)

В мае 2000 г. была упразднена Федеральная служба лесного хозяйства России, находившаяся в составе правительства РФ. Этот центральный орган обеспечивал выполнение основных полномочий управления лесами России, находящимися в федеральной государственной собственности, включая «*владение, пользование и распоряжение*» ими.

За прошедшие 15 лет после упразднения остатки названного федерального органа переподчинялись различным министерствам с одной закономерностью – *неуклонным сокращением его полномочий*. С 2005 г. основные его полномочия управления федеральными лесами были переданы субъектам РФ без четкой регламентации статуса и состава органов управления на региональном и местном уровнях. За федеральным агентством лесного хозяйства сохранилась лишь функция надзора за исполнением субъектами РФ переданных полномочий. Но даже эта функция оказалась не обеспеченной кадрами и соответствующей инфраструктурой. При этом надо иметь в виду, что была ликвидирована и *государственная лесная охрана*, которая исторически через региональные и местные органы управления лесами, в которые она входила, непосредственно подчинялась центральному органу управления лесами и обеспечивала охрану от лесонарушений, пожаров и защиту от вредителей и болезней.

После введения Лесного кодекса РФ в декабре 2006 г., *отменившего разрешительный порядок лесопользования*, страну захлестнула волна беспрецедентного масштаба так называемых «*нелегальных рубок*». Местные и региональные органы управления лесами так и не смогли ее погасить, несмотря на принятие многочисленных нормативных правовых актов об обороте древесины, которые, как показала практика, не оправдывают своего назна-

чения по одной простой причине: в перечне документов, предписываемых им, отсутствует первоначальный и главный документ, ранее имевший название «*лесорубочный билет*», в котором указывались местонахождение заготовленной древесины, ее объем и сортиментная структура, рыночная цена древесины на корню, способы рубки и лесовосстановления. Он являлся *финансовым документом*, удостоверяющим получение лесного дохода, поступающего в бюджет государства, и одновременно *разрешительным документом* на заготовку древесины при обозначенных в нем условиях. Ныне же *государство самоустранилось от стоимостной оценки древостоев*, отводимых в рубку с учетом качества сортиментов и рыночной цены древесины. Введенная же арендная плата за пользование лесом никакого отношения к рыночной стоимости древесины на корню не имеет. Специалистам известно, что принятая практика оценки через утверждаемые таксы деловой древесины с подразделением ее лишь на три категории – крупная, средняя и мелкая, без определения сортимента и качества, не может быть основанием для стоимостной оценки древесины. К примеру, резонансная древесина ели стоит уже не одну тысячу долларов США за 1 м³, тогда как при принятой оценке ее содержание даже не вскрывается. В результате государство несет значительные потери на доходности лесов и не имеет источников для должного финансирования лесного хозяйства, обеспечивающего устойчивое управление лесами.

Пользуясь отстраненностью государства от цивилизованной продажи леса на корню, лесопользователи, особенно крупные арендаторы, вырубает прежде всего лучшие, самые высокодоходные древостои, присваивая себе лесную ренту, которая принадлежит государству, оставляя на корню худшие древостои.

По существу, происходит *хищническая эксплуатация лесов, приводящая к истощению рентабельных ресурсов леса*. Это уже стало общей тенденцией использования лесов в транспортно доступных районах.

В странах с продвинутым лесным сектором экономики такой порядок отпуска леса считается недопустимым. Общим правилом, например, и в США, и в скандинавских, и прибалтийских странах древесина лесопользователям, в том числе крупным корпорациям, отпускается только на торгах по рыночным ценам, определяемым с учетом рентообразующих факторов, в которых отражаются и качество древесины, и расстояние от рынков сбыта, и условия лесозаготовки, и, наконец, платежеспособность потребителей на внутреннем и внешних рынках в случае поставки древесины на экспорт. Такой порядок отпуска леса был и в дореволюционной России, когда имела место аналогичная нынешней частнокапиталистической рыночной экономике.

Будучи не мотивированными на извлечение максимально возможного лесного дохода, государственные органы управления лесами теряют источники финансирования для интенсификации лесного хозяйства, призывы к которой носят декларативный характер.

Важнейшим инструментом государственного управления лесами исторически являлось *лесоустройство*, в задачу которого входили учет лесов, организация и планирование использования и воспроизводства лесов с целью обеспечения непрерывного, неистощительного и высокодоходного лесного хозяйства. *Лесной кодекс упразднил само лесоустройство*, вследствие чего и органы управления лесами, и лесопользователи, в том числе арендаторы, утратили информацию о состоянии лесов и их потенциальных возможностях. Таким образом, *управление лесами ныне ведется, по существу, «вслепую»*.

Местные органы управления лесами не имеют ни статуса, ни социальной защиты, ни физических возможностей для контроля за лесопользователями и тем более – для рациональной организации и ведения лесного хозяйства. Будучи малочисленными, они не справляются даже с отчетностью, которая приобрела неоправданные масштабы. Поэтому лесопользователи предоставлены сами себе и чувствуют себя «безнадзорными».

Правительственные органы, чтобы исправить допущенную оплошность ликвидации государственной лесной охраны, решили обойтись полумерой, взвалив функции лесной охраны на тех же лесничих и их малочисленный аппарат, назвав их для пущей важности инспекторами. Эта пустая формальность не исправляет сложившегося катастрофического положения лесных дел в стране.

Не лишне напомнить, что исторически прецедент с передачей государственного управления лесами губерниям уже имел место после преждевременной кончины Петра Великого, когда его супруга императрица Екатерина решила отменить строгости Петра, *передав своим указом от 30 декабря 1726 г. государственные леса в ведение воевод*. Вредные последствия этого указа не замедлили сказаться. По свидетельству известного лесного деятеля Ф. К. Арнольда, *«произвол в распоряжении лесами действовал безгранично»* во всех губерниях. Император Николай I для пресечения творящихся безобразий в казенных лесах страны вынужден был в 1837 г. централизовать управление ими, учредив *самостоятельный лесной департамент в составе министерства госимущества*, одновременно создав в его подчинении и *специализированную государственную организацию лесоустройства* для приведения лесов в известность и организации с помощью его правильного лесного хозяйства, т. е. хозяйства по обоснованным правилам с учетом характера лесов и экономических условий в каждой из губерний. В 1841 г. была издана первая лесоустроительная инструкция, главным назначением которой было наведение порядка в лесу и учреждение высокодоходного лесного хозяйства. В составе лесного департамента на всех уровнях управления был учрежден *корпус лесничих с военизированной государственной лесной охраной*. Эти меры позволили устранить расхищение лесов и организовать должное управление лесами в стране. Отмеченные уроки истории заслуживают внимания, чтобы, как говорят, не наступать повторно на одни и те же грабли.

Сложившаяся ситуация с лесами в России вызывает серьезные опасения. Если называть наблюдаемые явления своими именами, то следует констатировать, что в стране вследствие непродуманных реформ, в основном

под влиянием *олигархического лобби*, **разрушено государственное управление лесами по всей его федеральной вертикали**. Особенно тревожно положение в связи с тем, что федеральный орган управления лесами, лишенный полномочий по управлению федеральными лесами, не может в силу только одной надзорной функции наладить должное исполнение субъектами РФ переданных полномочий, не располагая для этого существенными механизмами. Введенная рейтинговая оценка деятельности субъектов РФ не дает возможности сравнивать их между собой ввиду того, что каждый из субъектов РФ работает в несопоставимых с другими субъектами условиях из-за различия характеров лесов, условий их произрастания и экономических возможностей развития лесного хозяйства и лесной промышленности. В случае каких-либо ЧП происходит лишь смена руководства органов управления соответствующего субъекта РФ, а нередко самого руководства Рослесхоза, которое последнее время сменяется в среднем через каждые два года, не успевая войти в суть лесных проблем и тем более в способы их решения. Проблемы лишь накапливаются, а общая обстановка в управлении лесами страны усложняется.

Принятый в декабре 2006 г. Лесной кодекс РФ лишь усугубил положение лесных дел в стране. О порочной идеологии этого документа мы уже не раз писали. Его монопольные составители в юридическом лице бывшего руководства Минэкономразвития РФ настойчиво навязывали приватизацию лесов через переходный этап аренды. Из-за возмущения общественности руководство страны сняло эту дразнящую вывеску, как «меру преждевременную», но конструкция кодекса при этом осталась прежней, как бы подготовленной к реализации акта приватизации. Лакмусовой бумажкой этого является замена **разрешительного порядка** лесопользования, являющегося обязательным атрибутом для государственных лесов всех стран, на **заявительный**, присущий частным лесовладениям. При этом произошла **подмена лесного кодекса земельным**, чтобы облегчить продолжающиеся захваты участков лесного фонда под другие виды землепользования. Многочисленные сигналы свидетельствуют о том, что «олигархическое лобби» продолжает давление на власть в це-

лях осуществления широкомасштабной приватизации лесов.

Опыт промышленно развитых стран с продвинутым лесным сектором экономики, включая США, скандинавские и другие страны, свидетельствует о том, что решающая роль в упорядочении лесных дел и в переходе к интенсивной модели лесопользования принадлежит **государству, которое в этих странах выступает в четырех ролях: инициатора, организатора, консолидатора и координатора в процессе целенаправленного взаимодействия субъектов лесных отношений**. При этом особо важная роль отводится **стратегическому лесному планированию** как основе для принятия стратегически значимых решений для всего взаимосвязанного комплекса лесных отраслей как «лесного кластера». В организации и подготовке научно обоснованного стратегического лесного планирования ведущая роль должна отводиться федеральному органу управления лесами, что требует его укрепления и наделения соответствующими полномочиями, включая:

- формирование и периодическое уточнение государственной лесной политики;
- наделение правом законодательной инициативы для совершенствования лесного законодательства;
- организацию разработки системы взаимосвязанных лесных планов на всех уровнях управления лесами в соответствии с принятым 28 июня 2014 г. законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»;
- возрождение специализированной государственной организации лесостроительства в непосредственном подчинении федерального органа как важнейшего инструмента стратегического лесного планирования и управления лесами в стране.

Вот те первоочередные полномочия, которыми надо наделить федеральный орган управления лесами, что позволит ему сфокусировать свои действия на упорядочении лесных дел в стране.

Но одновременно надо обеспечить его *мотивацию на повышение доходности лесов, как главного источника для интенсификации лесного хозяйства и лесопользования*. Для этого ему надо *соподчинить и органы государственного управления лесами на региональном и местном уровнях, сохранив за субъектами*

лишь функции хозяйственного управления, осуществляемые лесопользователями на их территориях. При этом в составе государственных органов управления лесами **следует восстановить государственную лесную охрану.**

В области лесопользования законодательно следует восстановить разрешительный порядок, организовав отвод древостоев в рубку и стоимостную их оценку по рыночным ценам даже в сырьевых базах, закрепленных за арендаторами, используя на цивилизованной основе принцип государственно-частного партнерства. Необходимое участие в этом деле должны проявить лесничества и организации лесоустройства.

Предложенные меры позволят навести порядок в лесах России, повысить их доходность как основу для интенсификации лесного хозяйства, сохранить биоразнообразие и повысить лесной потенциал страны как основу для расширенного и многоцелевого использования и воспроизводства ресурсов и услуг леса.

Но успех лесных дел в стране возможен только при условии, что *государственный аппарат управления лесами в стране будет опираться не формально, а по существу на широкую общественность, в том числе на лесную науку, на творчество самих работников лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса, не допуская двойных стандартов и «пустых разговоров на публику».* Для этого надо кардинально изменить стиль управленческой деятельности самих работников на всех

уровнях управления, не подавляя творчество масс, а способствуя его расцвету, только при этом условии можно надеяться на кардинальное улучшение лесных дел в стране.

Следует отметить, что 20 мая 2015 г. прошло расширенное заседание научного совета РАН по лесу, на котором рассмотрены проблемы интенсификации лесного хозяйства. Резолюция этого заседания с конкретными предложениями была направлена: правительству РФ, МПРиЭ РФ и Минобрнауке РФ. Участники заседания подчеркивали особую важность в решении существующих проблем постановки в стране государственного управления лесами на прочную законодательную основу на всех его уровнях. Этой повестке будет посвящено следующее заседание научного совета РАН по лесу. При этом предполагается организовать с участием широкой общественности обращение к президенту страны о необходимости восстановления упраздненной Федеральной лесной службы России и укрепления органов управления лесами на всех его уровнях.

*А. С. ИСАЕВ,
академик РАН, председатель Научного
совета РАН по лесу, научный руководитель
Центра по проблемам экологии
и продуктивности лесов;*

*Н. А. МОИСЕЕВ,
академик РАН, зав. кафедрой управления,
экономики и внешних связей лесного
хозяйства и лесной промышленности МГУЛ*