

МНЕНИЯ УЧЕНЫХ

НЕОТЛОЖНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ВОЗРОЖДЕНИЯ ЛЕСОУСТРОЙСТВА В РОССИИ*

Вопросы, поднятые в статье, уже неоднократно обсуждались на протяжении последних двух десятилетий, однако положение дел по их решению продолжает лишь усугубляться, особенно в связи с принятием Лесного кодекса РФ, который упразднил само *лесоустройство, как важнейший, по выражению проф. М. М. Орлова, инструмент лесоправления*. Данное со-общение посвящено лесоустройству.

Должен заметить, что само это понятие в период так называемой «перестройки» переносится, например, на инвентаризацию лесов. Последние инструкции, касающиеся этого предмета, даже называются лесоустроительными, и таким образом скрывается сам факт отсутствия лесоустройства на практике. На причину подмены названных понятий также указывал проф. М. М. Орлов в «Очерках лесоустройства в его современной практике», изданных в 1924 г.: «Бесконечно жалко и досадно, что результаты не соответствовали произведенной огромной затрате таксаторских сил. Причина этого отнюдь не в личности таксаторов, а в общих условиях, и особенно в недостаточности их технической подготовки, и в том смутном, следовало бы сказать, сумбурном лесоводственном мировоззрении, которое господствовало и в школе, и в жизни. Лесоустройство, являясь организацией хозяйства, требует не только создания хозяйственных форм, но и обязывает заполнять эти формы соответствующим содержанием, *даваемым лесоводством, эксплуатацией леса и его транспортом. План лесного хозяйства должен быть синтезом всех отраслей лесохозяйственных знаний*. Но разве можно было требовать и ожидать этого синтеза от русских таксаторов, со школьной скамьи попавших на ответственную работу, *когда школа им не давала не только никакого лесохозяйственного синтеза, но настраивала их на противоположное?* При таких условиях таксаторы делали то, что было им всего знакомее и легче, т. е. таксацию: составляли таксационные описания,

брали пробы, рубили модели и накапливали огромный материал, который редко кому удавалось должным образом обработать» (с. 3).

Что-нибудь изменилось в подготовке кадров для лесоустройства за прошедшие годы? Нет! Поэтому не приходится удивляться, когда на вопрос к одному из череды сменяющихся заместителей руководителя Рослесхоза, ответственных за это направление: **«Так будем ли возрождать лесоустройство?»** я получил утвердительный ответ: **«Будем, только сами лесоустроители против!»**. Откровенный и исчерпывающий ответ. Об этом, казалось, можно было бы и не говорить, но разве можно брать-ся за весьма непростое дело возрождения лесоустройства на практике без предварительной договоренности с представителями тех субъектов лесных отношений, в том числе исполнительной и законодательной власти, от которых зависит решение этого чрезвычайно важного вопроса?

Не вдаваясь в детали обсуждаемой проблемы, которая изложена в книге «Лесоустройство в России», изданной в 2014 г., ограничимся лишь отдельными, наиболее важными положениями применительно к настоящему времени. Во-первых, **в чем заключается основное назначение лесоустройства и почему оно так важно и даже неотложно необходимо для существующей практики лесных дел в стране?**

Наши классики в области лесоустройства Ф. К. Арнольд, А. Ф. Рудзкий и М. М. Орлов, а также основатели этой науки и практики немецкие ученые Г. Гартиг и Г. Котта его предназначение сводили к **планированию лесного хозяйства на основе организации неистощительного пользования лесом для извлечения наибольшего лесного дохода** с учетом конкретных условий, в которых находится устраиваемый объект. Это его предназначение обусловлено главной отраслевой особенностью лесного хозяйства – беспрецедентно длительным периодом лесовыращивания, обязывающим соразмерять пользование ресурсами леса со сроками и темпами его

* В основе этой статьи – доклад, сделанный автором на Научном совете РАН по лесу 11 ноября 2015 г. в Москве и полностью опубликованный в «Лесной газете», № 89 от 21.11.2015 г.

воспроизводства для недопущения истощения. С течением времени к лесоустройству предъявлялись дополнительные требования, в том числе обеспечение экологической устойчивости лесов, биоразнообразия и достижения расширяющейся системы целей в связи с переходом на многоцелевое лесопользование, что после международной конференции по охране природы в 1992 г. воплотилось в требовании, ставшем постулатом **устойчивого управления лесами**, закрепленного в ст. 1 Лесного кодекса РФ. **Лесоустройство и является незаменимым инструментом реализации этого требования.**

Лесоустройство в России зародилось в тот критический период, когда без него обойтись было нельзя. Именно создание государственной службы лесоустройства в 1843 г. должно было послужить организации **«правильного лесного хозяйства»**, т. е. **хозяйства по обоснованным правилам**, учреждаемым в процессе проведения лесоустройства для наведения «пространственно-временного порядка в лесу». Период зарождения лесоустройства был во многом аналогичен нынешнему, ставшему критическим для всего лесного сектора экономики России. Ликвидация в мае 2000 г. Федеральной службы лесного хозяйства, а до этого передача в 2005 г. полномочий по управлению федеральными лесами субъектам федерации и ликвидация государственной лесной охраны, отмена разрешительного порядка лесопользования и передача лесов в долгосрочную аренду крупным корпорациям, монополизировавшим лесной рынок в стране, предоставление последним права самим определять «проекты освоения лесов» при самоустранении государственных органов от стоимостной оценки древостоев, отводимых в рубку по рыночным ценам, – все это привело к беспрецедентному в истории масштабу так называемых «нелегальных рубок», к первоочередной вырубке арендаторами наиболее продуктивных лесов и ускоренному истощению рентабельных ресурсов леса в транспортно доступных районах, резкому снижению доходности лесов и, как следствие, к экстенсивному лесному хозяйству, а по существу – к отсутствию его в арендованных лесах, к массовой смене хозяйственно ценных пород низкотоварными древостоями, что в целом приводит к расширяющемуся масштабу банкротств лесопромышленных предприятий, в том числе и экспортного назначения.

Прошедшее в 2013 г. в Улан-Удэ выездное заседание Президиума Госсовета подвело итог в виде критической черты, к которой подошли

лесные дела в стране, и наметило меры и по восстановлению лесоустройства, и по улучшению качества лесных планов в субъектах РФ, и по устранению недостатков в аренде лесных участков. Но по прошествии вот уже более двух лет положительных изменений в лесных делах так и не произошло: намеченные меры не выполнены или лишь имитировано их формальное выполнение. Однако усиливающийся системный кризис в стране заставит к ним вернуться, но только с гораздо большими издержками из-за запаздывания их выполнения. И вот тут на общем государственном фоне следует обратиться к недооцениваемой роли лесоустройства в общей многоуровневой системе планирования и к смене всей экономической модели страны.

Как известно, сейчас Россия переживает очередную волну социально-экономического кризиса, возникшего, даже по признанию первых лиц государства, по внутренним причинам. Выступления представителей правящей элиты, в том числе руководителей социально-экономического блока правительства и Центрального Банка России, на прошедшем в 2014 г. Гайдаровском экономическом форуме подтвердили, что страну ожидает стагфляция, которая означает падение производства, рост безработицы и инфляции. При этом признано, что нынешняя система управления не работает и требует трансформации.

Для преодоления затянувшегося системного кризиса требуется переход к формированию нового технологического уклада на основе долгосрочного стратегического индикативного планирования «опережающего развития» при государственной поддержке инновационной и инвестиционной активности субъектов государственно-частного партнерства. При этом трансформации потребует и нынешняя псевдолиберальная модель рыночной экономики с переходом на модель социально ориентированной рыночной экономики, регулируемой системой государственных мер в направлении достижения поставленных целей.

В соответствии с вышеизложенным 28 июня 2014 г. принят **Федеральный закон** Российской Федерации № 172-ФЗ **«О стратегическом планировании в Российской Федерации»**, предусматривающий разработку системы взаимосвязанных по всем уровням управления – от федерального до муниципального – долгосрочных стратегических прогнозов, стратегий, планов и программ научно-технического и социально-экономического развития с определением

целей, задач, приоритетов, путей и средств их достижения. Впервые для постсоветской практики наряду с уровнями Российской Федерации и субъектов РФ вводится промежуточный уровень **макрорегионов** для разработки межрегиональных стратегий, для согласования и взаимоувязки программ входящих в них субъектов РФ. В качестве макрорегионов выступают нынешние федеральные округа, в рамках которых формируются **крупные региональные рынки, определяющие стратегии развития входящих в них субъектов РФ.**

Сравнивая данное нововведение с нынешним Лесным кодексом РФ, в котором фигурирует лишь единственная форма планирования в виде Лесного плана субъекта РФ, мы видим, что предлагается принципиально новый подход к стратегическому планированию, составной частью которого должны быть лесные планы, разрабатываемые с участием лесоустройства.

Ранее принятая **стратегия развития лесного комплекса России**, построенная на основе приоритетных инвестиционных проектов, **не имеет должного научного обоснования** и, как известно, дает сбой. Не менее половины утвержденных проектов вообще не работают, т. е. не соответствуют договорным условиям. Как правило, из них выпадают обязательства, связанные с глубокой переработкой древесины. Такие проекты особенно характерны для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, имеющих важное геополитическое значение. Широко известны провалы крупных инвестпроектов в Красноярском крае – «Краслесинвест», «Ангара-Пейпа» и др.

Рано или поздно, но придется возвращаться уже не к уточнению принятой ранее стратегии, а к кардинальной ее переработке с учетом принятого нового Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ». При этом надо использовать и зарубежный опыт лесного планирования, в том числе США, Финляндии и других стран, а также свой отечественный. Ведь главные стройки века в Сибири и на Европейском Севере (Братский, Усть-Илимский, Сыктывкарский ЛПК и др.) состоялись благодаря умелому лесному планированию с участием В/О «Леспроект», Гипродревя, Гипробума и др. проектных организаций. При этом им предшествовала разработка генеральных схем развития и размещения лесной промышленности и лесного хозяйства.

Исторический опыт развития лесоустройства уже привел к двухуровневому лесоустрой-

тельному планированию, что изначально было заложено в разделении его на общий и частный планы. Первый касался обоснования стратегических целей и путей их достижения, второй – решения задач в рамках выбранных целей на ближайший период – 5–10 лет (среднесрочное планирование). Для первого плана требовались более широкие пространственно-временные рамки – в границах субъекта РФ, для второго на местном уровне – рамки лесничеств и их территориально-хозяйственных подразделений.

Но оказывается, что для организации устойчивого управления и этих двух уровней недостаточно. Они требуют привязки к третьему – межрегиональному уровню, т. е. **к крупным экономическим регионам**, в рамках которых сами субъекты РФ связаны общей стратегией развития, определяемой ориентацией на основных потребителей продуктов и услуг леса. Так, например, Дальневосточный федеральный округ связан с потребителями стран Тихоокеанского рынка, а потому все субъекты РФ, входящие в этот округ, должны выработать согласованные между собой взаимоотношения с названными внешними потребителями. Субъекты Сибирского федерального округа также нуждаются в общей для всех входящих в него субъектов стратегии развития.

Разрабатывавшиеся ранее лесные планы субъектов РФ страдали как раз автономностью, отсутствием связи с соседними субъектами, с которыми должны были согласовывать свои позиции при решении ряда общих проблем, в том числе в области инфраструктуры.

В истории лесоустройства уже был отклик и на эту проблему. Еще в царское время, а позже и в советское (например, в 1926 г.) лесоустроительная инструкция **дополнялась лесоэкономическими обследованиями для крупных лесных территорий** с целью выработки будущей стратегии их освоения. Для этих обследований использовались уже выборочно-статистические методы приведения лесов в известность, дополненные дешифрированием аэрофотоснимков. Целью этих обследований были выработка стратегии освоения лесов, в том числе транспортного развития, решение других проблем социально-экономического развития, определение очередности лесоустройства и т. д.

К трехуровневой структуре управления в перспективе будет адаптироваться и прикладное лесоустройство.

Все изложенное имеет немаловажное значение для упорядочения организационной струк-

туры государственной специализированной службы лесоустройства. Заслуживает внимания и будущая трансформация нынешней структуры ФГБУ «Рослесинфорг». На мой взгляд, структура В/О «Леспроект» и ее целевое назначение были более определенными, чем ныне у его преемника. Необходимо вернуться к классической структуре лесоустройства, включая все его составные части лесоустроительных работ, не ограничиваясь только одной государственной инвентаризацией лесов, которая в последние годы излишне гипертрофирована. При этом сама организация, как бы ее ни называли, должна иметь иерархическую структуру с четким разграничением полномочий между центральным аппаратом, филиалами и другими структурными подразделениями.

Что же касается самого статуса, то, не выходя из общей колеи истории, она должна быть *государственной специализированной организацией, подчиненной непосредственно федеральному органу управления лесами*, и отвечать за проведение и реализацию национальной лесной политики. Учитывая резкие различия экономических условий и характера лесов в отдельных частях страны, для каждого федерального округа следует выделить головные филиалы этой организации, ответственные за выработку стратегий по округу и за лесоустройство в субъектах РФ, входящих в каждый округ. Остальные организации должны быть соподчинены главному филиалу округа и вместе специализироваться на устройстве лесов округа и составлении лесных планов по договорам с органами управления лесами. Никакие конкурсы, как фальшивая форма коррупционных сделок, здесь недопустимы. Лесоустроительные организации должны работать по лицензиям, через каждые пять лет обновляемым специальной комиссией экспертов при федеральном органе лесопользования.

Об экономической стороне дела лесопользования. Когда мы говорим о государственно-частном партнерстве, то не следует забывать, что лес у нас находится в государственной федеральной собственности и передача его в эксплуатацию субъектам частного сектора отнюдь не означает изменения формы собственности на него. При этом независимо от того, передается ли лесной участок в аренду, или используется в форме «купли-продажи», древесиной на корню для рубки должен отводиться только государственными органами лесопользования по рыночным ценам, как это делается в зарубежных

странах. При этом государство, как собственник лесов, должно выступать в роли цивилизованного продавца, как это было и в дореволюционной России.

Нынешняя форма арендных отношений в России не имеет места в мировой практике; в прошлом она использовалась лишь в колониальных странах. Один из президентов Финляндии – госпожа Халонен – окрестила ее как «дикую экономическую свободу». Арендная плата никакого отношения не имеет к рыночным ценам древесины на корню. Само же государство у нас самоустранилось от действительной стоимостной оценки древостоев, отводимых в рубку.

Между тем лесопользование с самого начала своего зарождения в России было инструментом повышения доходности лесов. Министр госимуществ граф П. Д. Киселев получил разрешение императора Николая I *финансировать расходы на лесопользование за счет определенной доли разницы в доходах устроенных лесов по сравнению с неустроенными.* И уже за два года императору были представлены доказательства того, что устроенные леса оказались доходнее неустроенных в 5–10 раз и выше. Убедившись, что лесопользование – важнейший инструмент не только лесопользования, но и повышения доходности лесов, император дал право и дальше сохранить разрешенный им источник его финансирования.

Возможен ли у нас сейчас такой же источник финансирования? Безусловно! И это подтверждают даже руководители Рослесхоза, один из которых докладывал президенту России В. В. Путину, что мы передаем леса в аренду в среднем по 30–50 руб. за 1 м³, а арендаторы перепродают его субподрядчикам по 300–500 руб. за 1 м³, или в 10 раз выше той стоимости, за которую его получили.

Допустимо ли сохранять и дальше деградацию лесного хозяйства и лесов и сложившуюся порочную систему лесных отношений в стране? Единственный путь преодоления разрухи – это **организация мотивации управления лесами на повышение доходности лесов.** А это возможно лишь при переходе на рыночные цены древесины на корню, для чего стоимостная оценка древесины на корню, отводимой для лесозаготовки, должна быть задачей лесопользования, которое должно вводить такие способы учета лесов в процессе наземной таксации, которые представляли бы и надлежащую сортиментную структуру древостоев, и сортность сортиментов как ведущий ценообразующий фактор. Именно

благодаря лесоустройству появились и сортиментно-сортные таблицы, которые вводились в практику стоимостной оценки лесов.

Стартовые цены древесины на корню должны определяться с учетом известных рентообразующих факторов, а определяемая при этом **рента, или чистый доход, быть главным критерием определения экономически доступных ресурсов леса**, которые на практике и являются объектом лесоэксплуатации и ведения лесного хозяйства. В дореволюционной практике в задачу лесоустройства входила экономическая оценка древесины на корню и всех намечаемых лесохозяйственных мероприятий с определением доходов, затрат и рентабельности программ, составляемых при лесоустройстве. Экономическая составляющая пронизывала все принимаемые управленческие решения. По этому поводу наши классики отмечали, что если лесоводство занимается технической стороной дела, то лесоустройство – его экономической стороной. Ведущие ученые-лесоустроители Германии, где и зародилось лесоустройство (например, проф. Шпайдел), считали, что **лесоустройство является среднесрочным экономическим планом**.

В задачу будущего возрождения лесоустройства входит восстановление экономической составляющей применительно к условиям рыночной экономики. Такая постановка отпугивает некоторых руководителей «Рослесинфорга» и его филиалов. Но без ее решения мы не будем иметь лесоустройства в качестве важнейшего инструмента лесоправления и повышения его доходности, как главного источника интенсификации лесного хозяйства. Но для решения этой

задачи требуется целая программа мероприятий, в состав которой входит как внесение поправок в Лесной кодекс, разработка лесоустроительной инструкции и нормативных документов к ней, так и подготовка кадров определенного профиля, владеющих знаниями не только таксации лесов, но и лесного планирования и экономического обоснования, организация самой службы лесоустройства. А. Ф. Рудзский, основатель отечественного лесоустройства, в своем учебнике «Руководство к устройству русских лесов» писал: **«...хорошим лесоустроителем может быть лишь хороший хозяин**, знакомый с различными лесоводственными мероприятиями и притом достаточно опытный для того, чтобы обсудить соответствие тех или других мероприятий данным условиям времени и места». Слово **«хозяин»** – весьма емкое и всеобъемлющее понятие. Русскому лесу сегодня как раз и не хватает **«хорошего хозяина»**. Свое предисловие к первому изданию он заканчивает словами: **«...русскому лесоустройству предстоит в близком будущем выйти из нынешнего мертвенного состояния»**. Эти слова в полной мере относятся и к его нынешнему состоянию.

Сегодня, как и в прошлом, нет других организаций, которые могли бы овладеть наукой и искусством стратегического лесного планирования в качестве важнейшего инструмента управления лесами России и повышения их доходности. Возродить именно такое лесоустройство является нашей с вами общей задачей, и выполнить ее мы сможем при условии не противоборства, а объединения усилий.

*Н. А. Мусеев,
академик РАН*