

*Евсеев К.А.*

## **Государственная система управления воспроизводством лесных ресурсов – необходимость совершенствования**

Известно, что лесные ресурсы являются продуктом природы, образующимся в процессе роста и развития лесов, а лесопользование есть процесс извлечения из лесов их естественных свойств, для нужд человечества.

В последние годы леса планеты стали рассматриваться как один из глобальных факторов устойчивого развития человечества и экологической безопасности его существования. Около 90% всего запаса органического вещества сосредоточено в лесах.

Леса России составляют 1/5 от всех лесных земель мира. Леса обладают множеством полезных свойств и поэтому служат объектом многостороннего использования для нужд человека. Заготовка древесины считается основным видом лесопользования со стороны людей, но использование лесов так же охватывает культурное и эстетическое значение.

Становление новых лесных отношений стало приводить к сокращению площади экономически доступных лесов. Постоянно возникают противоречия определяющие приоритет того или иного вида лесных ресурсов, а отсутствие единства взглядов является причиной разногласий в организации их использования и правового регулирования.

Исторический опыт России показывает, что лесное хозяйство может успешно вестись только при государственном лесопользовании. Такой приоритет достигается в итоге длительного развития общества в области права, экономики и общественного сознания.

Исходным пунктом в лесопользовании является установленная на основе научно обоснованных расчетов прогнозируемая норма лесопользования, которая учитывает характер состояния лесов, так же характер их воспроизводства. Нормы пользования должны быть определены по всем видам лесных ресурсов, а полезные свойства лесов будут зависеть от структуры организации внутри лесного фонда.

Лесное хозяйство заинтересованно, чтобы лесопользование не было опустошительным. Оно не должно превышать производительных сил леса. Если размер пользования не превышает годичный прирост леса, то такое пользование можно назвать неистощительным. Термин «неистощительное пользование» лесом применяется свыше 100 лет. Соотношение размера рубки леса и величины прироста является общим теоретическим решением задачи по регулированию лесопользования. Соразмерность этих величин служит базисом, на который опирается все лесное хозяйство страны.

Теоретическими исследованиями проблемы использования и воспроизводства лесных ресурсов занималась большая группа ученых. Среди которых следует выделить: Н.А. Анучина, И.П. Кожухова, П.В. Васильева, М.В. Лосева, В.В. Комкова, Н.А. Моисеева, А.П. Петрова, Н.А. Бурдина, Н.А. Медведьева и др.

Ученые лесоэкономисты по разному дают определение понятию «воспроизводство лесных ресурсов». Воспроизводство, по мнению Н.А. Моисеева – это комплекс мер, направленных на динамическое сбалансирование растущих потребностей в долгосрочной перспективе с помощью заблаговременно проводимого комплекса мероприятий.

П.В. Васильев считал, что «главным условием и признаком расширенного воспроизводства лесов является непрерывное из года в год достижение увеличения эффективного и потенциального запаса качественной древесины на используемых площадях».

И.П. Кожухов считает, что расширенное воспроизводство лесных ресурсов представляет собой процесс непрерывного повышения производительной способности биоценозов. Далее он уточняет, «это повышение, а, следовательно, и расширение производственной способности лесов создает прочный фундамент непрерывного, неистощительного пользования лесом в соответствии с возрастающими потребностями общества».

Лесная энциклопедия дает следующее определение: «воспроизводство лесных ресурсов есть процесс непрерывного возобновления производства продуктов и услуг леса для удовлетворения потребностей народного хозяйства. К числу продуктов и услуг леса относятся древесина, получаемая в порядке главного и промежуточного пользования, технические (живица, таннины, пробка и т. п.) и пищевые (орехи, ягоды, грибы и т. д.) продукты леса, а также защитная и рекреационная (от лат. *recreatio* – восстановление) польза леса, на которые возрастает спрос развитого социалистического общества»<sup>1</sup>.

По мнению автора, воспроизводство лесных ресурсов – это увеличение запасов лесных ресурсов, за счет достижения увеличения естественного развития лесов и системы лесохозяйственных мероприятий. Более полное описание этого процесса заложено в определении самого термина воспроизводства.

Большой вклад в разработку теоретических положений по воспроизводству лесных ресурсов внес академик Н.А. Моисеев, которым была разработана теория непрерывного продуцирующего леса. Согласно этой теории, механизм воспроизводства лесных ресурсов можно описать с помощью первичной ячейки – непрерывного продуцирующего леса (НПЛ). По мнению Н.А. Моисеева следует различать завершенное и незавершенное НПЛ. Завершенные имеют различную степень упорядоченности возрастной структуры насаждений. К упорядоченным относятся НПЛ с относительно равномерным распределением насаждений по классам возраста в пределах оборота рубки. При этом относительно равномерный ряд площади между соседними классами не более чем наполовину. Чередование этих отличий должно значительно перекрывать недостаток площади насаждений в одном классе избытком в другом, соседнем. В НПЛ с упорядоченными структурами колебания по площади между соседними классами превышают указанные размеры. В результате проведенных исследований Н.А. Моисеев сформулировал весьма важное положение о том, что НПЛ является своеобразным средством труда, с помощью которого осуществляется воспроизводство продуктов и услуг леса.

Значительный вклад в теорию воспроизводства лесных ресурсов внес академик Н.И. Кожухов. Согласно разработанной им теории воспроизводство лесных ресурсов обеспечивается за счет первичных ячеек воспроизводственного процесса – участков воспроизводства лесных ресурсов (УВЛ). Воспроизводство лесных ресурсов можно представить в виде совокупности УВЛ, которая и дает возможность неистощаемости пользования лесными ресурсами. Причем каждый УВЛ находится в определенной стадии воспроизводственного процесса. Временной ряд УВЛ, раскрывает ход воспроизводственного процесса, позволяет выбрать систему лесохозяйственных мероприятий предназначенных для определенных стадий воспроизводственного процесса к целям, ориентирующим на поддержание процесса воспроизводства лесных ресурсов. Есть основания для согласия с Н.И. Кожуховым в том, что управление воспроизводством лесных ресурсов должно осуществляться единой общегосударственной отраслевой системой управления природопользованием.

---

<sup>1</sup> Лесная энциклопедия: В 2-х т. / Гл. ред. Воробьев Г.И.; Ред. кол.: Анучин Н.А., Атрохин В.Г., Виноградов В.Н. и др. М.: Сов. энциклопедия, 1985.

Основной отличительной особенностью системы воспроизводства лесных ресурсов (в отличие, например, от промышленности) является тот факт, что здесь земля является основным средством производства. А как утверждал Ф. Энгельс, урожайность земли может быть бесконечно повышена приложением капитала, труда и науки. И что немаловажно, в лесном хозяйстве экономический процесс воспроизводства тесно переплетается с естественным, и в результате можно отметить главную особенность лесного хозяйства – длительность процесса воспроизводства лесных ресурсов, что обязательно сказывается на специфике экономики лесной отрасли.

Влияние этой особенности лесного хозяйства на процесс воспроизводства заключается в том, что для ежегодного, т. е. непрерывного получения продуктов и услуг леса, при наличии земли и отсутствии леса, необходимо создание в пределах оборота рубки преемственного по возрасту ряда насаждений (от молодняков до спелых). С момента создания такого возрастного ряда насаждений начинается процесс воспроизводства лесных ресурсов. Только при создании таких преемственных возрастных рядов насаждений возможна и экономически целесообразна организация непрерывного пользования лесом.

Как уже отмечалось выше, различные ученые по разному трактуют понятие возрастного ряда насаждений (см. выше) – непрерывно продуцирующий лес, участок воспроизводства леса. В дальнейших рассуждениях автор будет придерживаться понятия непрерывно продуцирующий лес (НПЛ).

Таким образом, НПЛ и их совокупность в процессе производства выступает как его средство и предмет, а частью, ежегодно поступающей в пользование, и как продукт труда. Для лесного хозяйства НПЛ является своеобразным средством труда, без которого невозможно производство продуктов и услуг леса при наличии любых других средств производства. Непрерывность использования этого активного средства производства обеспечивается благодаря ежегодно проводимой системе мероприятий, обеспечивающих процесс воспроизводства лесных ресурсов для каждого отдельного возрастного ряда насаждений, однородного по своим хозяйственным и зонально-типологическим признакам. Научно обоснованные системы мероприятий в лесном хозяйстве составляются с учётом общенационального значения лесов (группы и категории), природных и экономических условий в каждом отдельном природно-экономическом районе.

Согласно классической экономической теории воспроизводство (в том числе и лесных ресурсов) может осуществляться двумя путями. В лесном хозяйстве экстенсивный путь расширенного воспроизводства лесных ресурсов осуществляется посредством создания дополнительных возрастных рядов насаждений, т.е. лесовыращивания на дополнительных землях, расширяющих лесопокрытую площадь. Интенсивный процесс происходит посредством замены одних возрастных рядов другими, качественно иными, повышающими продуктивность лесов на той же лесной площади.

В результате отлична экономическая природа затрат на комплексы и системы мероприятий, связанных с осуществление процесса расширенного воспроизводства лесных ресурсов: первые, направленные на создание главных средств труда в лесном хозяйстве, носят характер долгосрочных затрат, подобных капитальным вложениям; вторые обеспечивают воспроизводство продуктов и услуг леса и имеют характер текущих затрат. Различие экономической природы затрат в лесном хозяйстве требует учёта при экономическом обосновании лесохозяйственных мероприятий.

Учитывая долгосрочный характер лесовыращивания, пользование продуктами и услугами леса должно соизмеряться с масштабами их воспроизводства. Это соизмерение осуществляется с помощью известного принципа непрерывного и неистощительного пользования лесом, который лежит в основе определения научно

обоснованного размера рубки леса (см. выше). Для обеспечения планомерного, пропорционального процесса расширенного воспроизводства лесных ресурсов необходима разработка долгосрочных прогнозов, а на их основе перспективных планов развития и размещения лесных отраслей с учётом потребностей народного хозяйства в разнообразных продуктах и услугах леса на долгосрочную перспективу.

Однако мнения ученых разделяются в частности процесса воспроизводства лесных ресурсов в виде двух стадий:

- 1) лесохозяйственного производства;
- 2) потребления

В виду того что первая стадия осуществляется в основном в системе лесного хозяйства, а вторая в системе лесной промышленности, появляется вопрос о нерациональном использовании лесных ресурсов.

Обеспечение процесса воспроизводства лесных ресурсов требует установки целей способствующих достижению результатов в конечном итоге. Цели эти могут быть различными для воспроизводства лесных ресурсов в зависимости от объектов. Для участка леса – это формирование высокопродуктивных секций насаждений, для региона это сбалансированность спроса и предложение на продукты и полезные свойства леса, для государство – это увеличение влияния отрасли на экономику страны в целом, не нанося при этом ущерба природе за счет воспроизводственных функций леса.

В процессе управления использованием и воспроизводством лесных ресурсов в стране и регионах должна существовать иерархическая система целей, включая стратегические, текущие, вспомогательные. В этой системе должна прослеживаться соподчиненность целей, возможность их корректировки и пересмотра.

В условиях рыночной экономики роль государства по отношению к лесу определяется, с одной стороны, функциями государства по интеграции баланса интересов всех участников лесных отношений в направлении эффективного экологического, социального и экономического развития, с другой стороны, государственной (федеральной) собственностью на лесные участки в составе земель лесного фонда. Государство, собственник лесного фонда, заинтересовано в эффективном использовании и увеличении ресурсного потенциала лесов, получении лесного дохода и оптимизации затрат на изучение, охрану, защиту и воспроизводство лесов. Интересы лесопользователей заключаются в повышении доходов от заготовки и переработки лесных ресурсов, получении прибыли. Граждане заинтересованы в сохранении окружающей природной среды, обеспечении свободного доступа в леса с целью отдыха, сбора грибов и ягод, общество в целом – в социальной и экологической безопасности. На достижение баланса интересов участников лесных отношений должны быть направлены меры государственного лесопользования. Важно, чтобы у всех групп интересов был механизм участия в планировании и принятии решений по управлению лесами, распределение полномочий и ресурсов, прав и обязанностей, обеспечение контроля.

И здесь необходимо отметить труды классика отечественного лесопользования М.М. Орлова, который обсуждая проблему государственного управления лесами, развил «главнейшие положения строя лесной администрации», а именно<sup>2</sup>:

- признание лесного хозяйства специальной отраслью, требующей соответствующую технику и подготовку кадров;
- право предъявлять запросы к казенному лесному управлению и требовать от него определенных действий должно быть предоставлено только представительству всего народа – парламенту; при этом каждый может высказывать свое мнение, обсуждать вопросы ведения лесного хозяйства;

<sup>2</sup> Орлов М.М. Об основах русского государственного лесного хозяйства. Петроград, 1918.

- разделение управления между тремя инстанциями: центральной, областной и местной, которые должны быть специальными – лесохозяйственными;
- координация управления: основные вопросы должны решаться центром сообразно общим директивам правительственной власти, выраженным в лесных законах и лесной политике государства;
- ответчиком за казенное лесное хозяйство перед народом и представляющим его парламентом должно быть центральное лесное управление, перед которым ответственны областная инстанция, соответственно, местные инстанции и лесничества.

Эти принципы устройства системы лесного управления, заложенные еще в прошлом столетии, актуальны и на сегодняшний день, и необходимы к применению в нашей стране.

В системе управления воспроизводством лесных ресурсов, как и в любой иной системе, существуют субъекты и объекты управления. Субъектами в данном случае являются:

- Российская Федерация – как собственник лесных ресурсов;
- субъекты РФ и муниципальные образования – как управляющие лесными ресурсами на определенной территории;
- юридические лица и граждане – как пользователи лесных ресурсов.

Объектом в данном случае будет являться лес, рассматриваемый с точки зрения источника лесных ресурсов и экологической системы.

Изучение системы управления воспроизводством лесных ресурсов предполагает наличие целей, объединяющих систему в единое целое.

Основной стратегической целью использования и воспроизводства лесных ресурсов является достижение сбалансированного спроса и предложения на продукты леса, этого можно добиться только при сильной централизованной системе управления. Многоцелевой характер пользования лесными ресурсами позволяет в регионах в качестве цели установить помимо воспроизводства хвойных пород древесины, развитие производства пищевых, лекарственных и поддержание соответствующего уровня защитных и оздоровительных свойств леса.

К целям, ориентирующим на поддержание процесса воспроизводства лесных ресурсов, следует отнести: лесовосстановление и лесоразведение.

Лесовосстановление – направлено на восстановление лесов на не покрытых лесом землях, увеличение породного состава и увеличение производительности лесов, повышая их продуктивность.

Лесоразведение – создание лесов на не лесных землях и сокращение непродуктивных земель лесного фонда.

Таким образом, система управления использованием и воспроизводством лесных ресурсов есть ни что иное, как воздействие органов государственной власти на деятельность физических и юридических лиц, направленную на пользование лесами и в которой реализуются потребности общества в лесных ресурсах и других полезных свойствах леса.

Соответственно, базовая основа эффективного воспроизводства лесных ресурсов лежит в области государственного управления. От того, насколько эффективно работает система государственного управления использованием и воспроизводством лесных ресурсов зависит, в конечном счете, прирост, либо недостаток лесов.

Эффективность государственного управления лесами определяется выполнением следующих экономических принципов, обеспечивающих выполнение стратегической цели – устойчивого управления лесами<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Чернякевич Л.М. Принципы трансформации, система лесопользования и экономическая модель устойчивого развития лесного хозяйства // Регионология. 2005. № 1.

- равновесие экологических, экономических и социальных целей;
- экономическая ответственность субъектов лесных отношений в соответствии с предоставленными им полномочиями и правами;
- экономическая заинтересованность всех субъектов лесных отношений в реализации стратегии устойчивого управления лесами;
- платность лесопользования, а именно право собственника лесного фонда получать платежи за пользование лесными ресурсами в соответствии с их экономической оценкой, базирующейся на рентном подходе;
- доходность (экономичность);
- соответствие полномочий по уровням субъектов собственности финансовым возможностям их реализации.

На законодательном уровне принципы государственного управления использованием и воспроизводством лесных ресурсов закреплены в Лесном Кодексе РФ. Однако в данном документе не отражены многие важные принципы ведения лесного хозяйства. Так, в частности, лес предлагается рассматривать с точки зрения источника лесных ресурсов, или с точки зрения целостной экологической системы. Однако с точки зрения эффективного управления использованием и воспроизводством лесных ресурсов, недопустимо деление леса на источник лесных ресурсов и на целостную экологическую систему – эти два понятия являются объединяющими. Рассматривая их по отдельности, в системе лесных отношений могут происходить перекосы в ту или иную сторону и в конечном результате привести к осложнениям ведения хозяйства в отрасли.

Передавая лесные ресурсы в пользования организациям и предприятиям, государство наделяет их правом исключительно пользования, так же как и на право землепользования государство в своей основе имеет исключительную собственность на природные ресурсы, что в принципе делать было нельзя. Возлагать ответственность на частное лицо по восстановлению лесных ресурсов заготовленным им, просто не разумно, не один предприниматель не обладает на сегодняшний день всей необходимой материальной, технической, кадровой, научной базой необходимой для проведения работ по лесовосстановлению. Соответственно частные лица прибегают к помощи лесхозов, которые обязаны отследить качество выполненных работ и в тоже время принимают на себя обязанность частного лица, по производству восстановительных работ, за определенную плату. Только один этот фактор указывает на сколько, система управления лесного хозяйства не совершенна и требует доработок. Новый лесной кодекс не решил всех поставленных перед ним задач, задумка была хорошей, но есть множество не доработок, как в общей системе функционирования отрасли, так и в законодательной базе регулирующей вопросы. Хотя множество ученых (см. выше) ранее высказывались на тему качественного неистощительного лесопользования и последующего восстановления лесного фонда, предоставляли свои модели правильного и качественного развития системы лесного управления, неужели так тяжело было учесть весь опыт предыдущих поколений и перенести его на практику, как это сделали множество других стран таких как Канада, США, Бразилия, Китай и даже в пример можно привести Белоруссию.

Эффективность лесопользования определяется не частными решениями, а целостной системой организационных, природоохранных, законодательных мер в общей форме называемой государственной системой лесопользования, или механизмом управления лесами, которая имеет определенную иерархическую систему, которая может адаптироваться и приспособливаться к постоянно изменяющимся условиям окружающей среды.

**Список литературы:**

1. Лесная энциклопедия: В 2-х т. / Гл. ред. Воробьев Г.И. Ред. кол.: Анучин Н.А., Атрохин В.Г., Виноградов В.Н. и др. М.: Сов. энциклопедия, 1985.
2. Орлов М.М. Об основах русского государственного лесного хозяйства. Петроград, 1918.
3. Писаренко А.И. Устойчивое лесопользование – основа устойчивого лесопользования. М.: Лесное хозяйство, 2003.
4. Уиллиамс М.Р. Рациональное использование лесных ресурсов. М.: Экология 1991.
5. Чернякевич Л.М. Принципы трансформации, система лесопользования и экономическая модель устойчивого развития лесного хозяйства // Регионоведение. 2005. № 1.
6. <http://www.ecology-portal.ru/publ/12-1-0-797>