



УДК 630*8(091)

Н.А. Моисеев

Московский государственный университет леса

Моисеев Николай Александрович родился в 1929 г., окончил в 1954 г. Ленинградскую государственную лесотехническую академию, доктор с.-х. наук, профессор, академик РАСХН, зав. кафедрой экономики и организации лесного хозяйства и лесной промышленности МГУЛ. Имеет более 400 печатных работ в области лесной экономики, лесоустройства, лесоуправления, государственной лесной политики и лесного законодательства.
E-mail: moiseev@mgul.ac.ru



УРОКИ ДВУХВЕКОВОЙ ИСТОРИИ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ И УЧЕТ ИХ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ОРИЕНТИРОВ НА БУДУЩЕЕ

Статья посвящена анализу и обобщению двухвековой истории лесоуправления в России для сопоставления положения лесных дел в дореволюционной России и в период перестройки, общим для которых была частнокапиталистическая рыночная экономика. Выявлены положительные стороны управления государственными лесами, которые полезно учесть при определении ориентиров на будущее.

Ключевые слова: Лесной департамент, краткосрочные контракты, лесные торги, лесные таксы, лесничества, лесная стража, надзор за лесозаготовкой.

«Ничто на земле не проходит бесследно...»

Прошедший 2012 г. отмечается в печати как многократно юбилейный: и 1150-летие Российской государственности, и 400 лет со времени пережитой ранее смуты, и 200 лет изгнания полчищ всей Европы под предводительством Наполеона, и разгром под Москвой подобных же всеевропейских полчищ, пришедших уже позже по наущению фюрера. Это все даты общеполитического значения, определявшие судьбу России, которую «много раз пытались, быть Россией или не быть». Но в этих исторических рамках проходила и тесно связанная с ними история управления лесами страны, которая от пристального взгляда вершителей судеб российских обычно ускользает, повторяя не лучшие уроки прошлого. Однако к истории обращаться надо, ибо под влиянием политического и социально-экономического развития изменяется не только облик лесов, но и их влияние на природу, на жизнь народа.

Из-за длительного периода лесовыращивания, измеряемого десятками и даже сотнями лет, многие ошибки уже неисправимы. Достаточно, например, вспомнить отдельные факты. Первопричиной невиданного за всю историю России голода в 90-х гг. XIX в. явился широкомасштабный процесс обезлесивания из-за хищнического отношения к лесам большинства частных владельцев, особенно в «черноземной житнице» страны, приведший к резкому (в среднем 3-кратному) снижению лесистости, эрозии почв, смыву черноземов, аридизации климата, учащению засух и суховеев.

В этом же году исполняется 120 лет со времени знаменитой экспедиции проф. В.В. Докучаева, давшего рекомендации по недопущению отмеченных бедственных, казалось бы стихийных по своей природе, явлений, порожденных неразумным поведением «хозяев».

Причиной катастрофического наводнения в Крымске, которое уже не первый раз наказывает нас, также явилось многовековое неразумное ведение хозяйства в горных лесах Кавказа, приведшее к сокращению лесистости и деградации оставшихся лесов, к неспособности почв удерживать выпадающие осадки и переводить их в грунтовый сток, к увеличению поверхностного стока и, как следствие, к разрушительным последствиям. О первопричинах таких явлений известно уже давно, и они были описаны Ф. Энгельсом в его талантливом произведении «Диалектика природы», а еще раньше – Платоном [7].

Что же касается многовековой истории российских лесов и управления ими, то для тех, кого она интересует и кто хотел бы извлекать полезное из ее уроков, напомним те труды, которые доступны для широкого круга читателей. К числу их относятся «Столетие учреждения лесного

департамента. 1798–1898 гг.» и двухтомник «Двухсотлетие учреждения лесного департамента. 1798–1998 гг.», изданные под руководством официальных учреждений, ведавших лесами [2, 6].

Знакомясь с этими полезными трудами, следует иметь в виду, что любая власть, независимо от сменяющих друг друга политических и экономических систем, обычно склонна сглаживать те или иные недостатки, допущенные ею, оправдывая их теми или иными обстоятельствами, но не собственными промахами. Поэтому в качестве незаменимых, дополняющих и более полно описывающих картину бытия являются труды независимых профессиональных экспертов, компетентно представляющих причину тех или иных неблагоприятных событий и рецепты для избежания их в будущем.

В этом отношении историческое значение сохраняют труды таких корифеев, как Ф.К. Арнольд, которого называют «дедушкой русского лесоустройства» [1], и проф. М.М. Орлов – лидер отечественного лесоуправления [3–5]. Труды этих двух представителей старшего поколения лесной науки и практики имеют особое значение потому, что они в отличие от многих других знатоков обладали способностью целостного охвата положения лесных дел в России. Причем будучи активными и весьма авторитетными старателями и словом, и делом, и обучением, и своим влиянием в лесной общественности наводили тот порядок в лесах страны, который требовался, учитывая катаклизмы, происходящие в этот период.

Наиболее значимы труды по вопросам структуры, отношения между государством и частным сектором, особенно в области лесозащиты, состояния контроля, лесоустройства, науки и подготовки кадров и роли первых лиц государства в решении всех перечисленных вопросов. Особую роль правомерно приписывают Петру I. Именно с него начинается формироваться и укрепляться государственный взгляд на леса, на их общегосударственное значение, на приоритет государственной собственности на леса над всеми другими видами собственности, независимо от их доли в общей площади лесов. Именно это отношение Петра I, великого государственника, у которого нужды государства всегда были на первом плане, распространилось и на значение лесов. Когда частные владельцы лесов забывали об этом, руководствуясь интересами личной выгоды, самодержец напоминал им своими указами, что в случае неповиновения он готов отобрать их на общегосударственные нужды. Именно с него начались первые формы государственного управления лесами в стране, и были приняты законы для их поддержания.

Ф.К. Арнольд, составитель первой инструкции по лесоустройству (1845 г.) в России, в своем капитальном труде «История лесоводства», подчеркивает, что судьба лесоохранительного закона всегда зависела от взглядов верховного правителя России: «... при одних государях он поддерживался и даже несколько развивался, при других же его значение падает и даже сводится к ничтожеству» [1, с. 344].

Вступившая на трон Екатерина I не сочувствовала строгим законам своего супруга, и этим не замедлили воспользоваться лесовладельцы и лесопромышленники, «... так что повсюду началось усиленное лесостребление». При этом леса (с 30.12.1726 г.) были переданы в ведение воевод [6, с. 3]. Последствия такого послабления не замедлили сказаться на состоянии лесов. С изданием в 1762 г. грамоты о вольности дворянства идея Петра Великого о государственном значении лесов отошла на задний план и «находилась в загоне».

Император Павел I хотел относиться к лесу так же, как и его великий прадед. Именно с его правлением связывают возникновение формы государственного управления лесами в виде Лесного департамента (1798 г.) и указов, регулирующих отпуск леса и его стоимостную оценку в виде лесных такс. Но «после великого акта эмансипации, совершенного в период предшествующих царствований, произвол в распоряжении лесами действовал безгранично» [1, с. 347].

Первое столетие существования Лесного департамента, зародившегося при Павле I, составители первого тома по описанию его деятельности разделяют на шесть разных по значению периодов. Ф.К. Арнольд считал заслуживающим внимания их укрупнение до двух периодов, кульминационной точкой деления которых является образование министерства государственных имуществ, созданного указом императора Николая I (26.12.1837 г.), в ведение которого были отнесены леса казенного ведомства. Именно начальному периоду Лесного департамента в рамках нового министерства следует уделить особое внимание, ибо это позволяет выделить все недостатки управления лесами уже в современной России в рамках Министерства природных ресурсов РФ. При этом полезно сравнить отношение бюрократии и независимых от нее передовых деятелей при самодержавии, да еще в условиях крепостного строя,

с нынешними отношениями правящей элиты и инициативной общественности, озабоченной совершенствованием лесных отношений, в условиях так называемой демократии и свобод.

Рассмотрим, что предшествовало образованию Министерства государственных имуществ, в ведении которого были казенные леса. Созданный Павлом I Лесной департамент с учреждением министерства финансов 31.12 1811 г. «прекратил» самостоятельное существование и вошел в состав Департамента государственных имуществ. Как отмечается в официальном издании [6, с. 65], мотивы, которыми руководствовало правительство при этой реформе, закрывая Лесной департамент, отличавшийся «обширностью и разнообразностью упражнений», неизвестны.

При этом министр финансов граф Канкрин, «не имея достаточных средств, не мог управиться со всей необъятной массой лесов», потому ничего не мог предложить лучшего, как раздать казенные леса по разным ведомствам, полагая, что последние, преследуя свои выгоды, будут заботиться о сбережении переданных им лесов, составляющих их «условную собственность». Поэтому управление казенными лесами оказалось раздробленным так, что уследить за их состоянием представлялось все менее возможным. Принимаемые даже строгие меры наказаний за самовольную вырубку лесов должного эффекта не оказывали.

В 1837 г. граф Бенкендорф доносил графу Киселеву о больших беспорядках в Казанской губернии, а последний сообщал императору, что «подобные беспорядки и упущения существуют... во всех прочих губерниях». Например, «в Казанской губернии казенные леса, с 1801 г. по 1803 г. ... находясь в ведении волостных правлений, претерпели опустошение до такой степени, что многие дачи превратились в пашни» [6, с. 92]. В Архангельской губернии «происходит неимоверное истребление лесов», и если «этот беспорядок еще продолжится, то эта губерния оскудеет совершенно корабельным и строевым лесом» [6]. В Вологодской губернии «почти везде на расстоянии 10 верст от рек ... леса опустошены». В Олонецкой губернии вблизи лесопильных заводов леса «чрезмерно истреблены... Всякий рубит, где ему ближе и где находятся лучшие деревья». В Воронежской губернии из имевшихся «при Петре Великом 24 тыс. десятин корабельных дубрав сберегли только 2,6 тыс. десятин, а остальной лес годен только на дрова, колья и жерди». В Трубчевском уезде Орловской губернии «из 66 тыс. десятин казенного леса нет ни одного строевого дерева». «Казенные леса в Ярославской губернии в самом дурном положении». Примеры подобного рода в других губерниях можно продолжать.

По заключению проверявших состояние казенных лесов в России следует, что «со времени перехода лесного управления в ведение Департамента государственных имуществ [в составе Министерства финансов – Н.М.] леса много пострадали от значительных опустошений».

Все эти донесения вынудили императора дать указание выделить из состава Министерства финансов управление государственных имуществ в виде самостоятельного министерства, а в составе последнего восстановить Лесной департамент (1837 г.). Министром вновь созданного министерства стал граф Киселев.

Однако восстановление Лесного департамента произошло в таком виде, что многие лесные дела, функционально относящиеся к нему, были розданы по другим департаментам министерства, что уже предопределяло низкую его эффективность [6]. Тут мы обращаем внимание на подобное же положение, в котором оказалось нынешнее управление лесами в составе министерства природных ресурсов РФ, в который федеральный орган управления лесами попал второй раз после ликвидации в мае 2000 г. Федеральной службы лесного хозяйства России.

В критической записке «О лесном управлении», подготовленной генерал-адъютантом бароном Делингаузенем, директором 3-го департамента Министерства государственных имуществ, представленной министру графу Киселеву, аргументированно доказывалась необходимость объединения всех дел, связанных с управлением лесами, в одном Лесном департаменте, который в рамках Министерства государственных имуществ должен быть самостоятельным и независимым в ведении своих дел, особенно в административном и финансовом отношениях, от других департаментов Министерства. При этом обращалось внимание на весьма бедственное положение переданных из Министерства финансов лесов, продолжающееся быстрое их истребление, а также на то положение, что если «ошибки по другим отраслям довольно скоро исправимы, то ошибки, касающиеся лесов, трудно бывает исправить веками» [1, 263 с.]. Автор записки предлагал не только централизовать все лесные дела в одном Лесном департаменте, но и учредить «военную лесную стражу для охранения лесов», создав на основе ее

военизированный «корпус лесничих», особое внимание обратив на формирование его состава из лесных чинов, получивших специальное лесное образование.

Эта записка была рассмотрена 22 января 1838 г. на Совете Министерства государственных имуществ, который посчитал, что условия для реализации представленных в записке предложений еще не созрели. Уже через год (январь 1839 г.) «Положение о корпусе лесничих» граф Киселев представил на высочайшее утверждение, а еще через 4 года (18 января 1843 г.) – особый доклад на усмотрение императора о необходимости сосредоточить все дела по лесной части в отдельном самостоятельном ведомстве для учреждения особого Лесного департамента. Этот доклад был утвержден, и на его основе 15 февраля 1843 г. объявлено об открытии такого Лесного департамента. Во главе его поставлен флигель-адъютант граф Н.М. Ламсдорф.

Это и была та кульминационная точка в системе лесоуправления в дореволюционной России, когда все дела по управлению казенными лесами были, наконец, сосредоточены в одном самостоятельном ведомстве при содействии этому самого министра госимуществ, который продолжал шефствовать над этим департаментом. За все последующее время состав Лесного департамента подвергался лишь незначительным изменениям, несмотря на то, что в руководстве им в последующем сменился десяток директоров.

Описанный выше пример внимательного отношения правящей элиты дореволюционной России к управлению казенными лесами, которые оказались в то время в бедственном положении, было бы нелишне позаимствовать и в нынешней России, когда государственные леса также попали в аналогичное положение в составе Министерства природных ресурсов, потеряв самостоятельность органа управления ими и будучи к тому же раздробленными между субъектами РФ, которым переданы полномочия управления федеральными лесами, что напоминает действия императрицы Екатерины, передавшей казенные леса в ведение «воевод».

Сегодня в нашей стране для исправления лесных дел, которые находятся в крайне неблагоприятном положении, нам не хватает лиц, подобных императору Петру I и министру Киселеву, которые руководствовались прежде всего взглядами на исключительно важное общегосударственное значение лесов.

В официальном издании о деятельности Лесного департамента отмечается, что «Министерство госимуществ далеко не разделяло ... взглядов министра финансов графа Канкрин, который считал невозможным справиться с необъятною массою лесов, находившихся в его заведывании». «Напротив того» Министерство госимуществ «сознавало свои силы и, сосредотачивая в своих руках управление всеми государственными лесами, считало такую централизацию надежным ручательством преуспевания лесного хозяйства» [6, с. 147]. «Граф Киселев строго держался неотчуждаемости казенных земель и лесов; он считал своею обязанностью охранять государственное достояние от незаконного завладения или пользования, от перехода его тем или иным способом, в частное владение; сверх того, леса он берег от истощения неумеренными порубками» [6, с. 142]. В отчете о своей деятельности на посту министра Госимуществ (1956 г.), он писал, что «... по лесному хозяйству положены начала, которые при постоянном продолжении принятого способа действий должны водворить устройство в лесах и обеспечить сохранность сего важного по климатическому нашему положению государственного богатства» [6, с. 142].

Конечно, у царского правительства и без того забот хватало. Впереди маячила реформа 1861 г., связанная с освобождением крестьян от крепостной зависимости, решением для них земельного вопроса в условиях частной собственности на землю высшего сословия. Все эти вопросы относятся уже к общеполитической проблематике. Здесь же для сравнения с нынешним положением лесных дел в условиях частнокапиталистической экономики нелишне вкратце показать, как в дореволюционной России решались вопросы организации управления лесами по вертикали, отпуска леса, экономических форм лесопользования и контроля за ним.

Конечно, структура управления государственными лесами по вертикали выстраивалась не сразу, чаще всего методом проб и исправления ошибок. В данном случае нас должны интересовать не частности, а общая тенденция, направленная на совершенствование управления ими. Вначале рассмотрим структуры самого Лесного департамента и подчиненных ему служб по вертикали, сложившихся форм отпуска леса и его стоимостной оценки, контроль за лесоэксплуатацией, лесоустройством, роль и результативность лесоохранительного закона 1888 г.

Сам Лесной департамент после объединения в нем всех лесных дел состоял из шести отделений [1]: 1 – инспекторское, 2 – по управлению лесами,

3 – по охране от лесонарушений, в том числе «судные дела»; 4 – по организации и ведению правильного лесного хозяйства, 5 – по употреблению лесов, включая отпуск леса, 6 – «счетное» (отчеты и контроль финансов по лесной части). При Департаменте был создан Специальный лесной комитет для рассмотрения возникающих по ходу дел технических вопросов, требующих «особых соображений».

Первоначально все казенные леса по различию климатических и др. условий были разделены на «шесть инспекций», под надзором и личным руководством особых вице-инспекторов предписывалось подобрать наиболее удобные «лесные дачи», организовать в них правильное лесное хозяйство с учетом местных условий и на их примере знакомить лесных чинов (офицеров) с родом хозяйства, применительно к обстоятельствам края [1].

В губернских палатах Министерства госимуществ лесную часть возглавлял губернский лесничий. Каждая губерния для управления лесами разделялась на округа, возглавляемые окружными лесничими, которые с 1845 г. были переведены на положение окружных лесных ревизоров для надзора за входящими в округ (от трех и более) лесничества, возглавляемых лесничими.

В состав последних входили лесные участки, позже названные подлесничествами, а затем участковыми лесничествами, возглавляемые младшими лесничими, или участковыми лесничими. В состав последних входили объезды, возглавляемые объездчиками, а в них – обходы, возглавляемые лесниками. Вся эта иерархия представляла лесную стражу, которая в виду особых условий ее деятельности, сопряженных с опасностью для жизни, с самого начала формировалась на военизированной основе. Действующая ранее система охраны лесов на основе полесовщиков и сторожей, набираемых из числа местных крестьян, себя не оправдала.

Более оправдавшей исторически явилась семейная форма поселения членов лесной стражи, начиная с лесников в закрепленном за ним обходе на выделенном земельном наделе с постройкой жилого дома и хозяйственных сооружений. Хозяин такого поселения имел не только вооруженного стрелка, но и его помощников.

Первой заботой руководителей Лесного департамента явилась подготовка кадров лесных чинов по всей вертикали управления, увеличения их числа, а также их материально-технического обеспечения, что должно было улучшить не только охранение лесов, но и управление ими, повысить доходность лесов, а соответственно, и получить финансовую основу для решения выше перечисленных задач.

Описанная структура управления в отдельных звеньях хотя со временем уточнялась и частично видоизменялась, но в своей основе в последующем устоялась и себя оправдала. Она не только сохранилась вплоть до 1917 г., но пережила и советское время, и две-третьи периода «перестройки», вплоть до введения последнего Лесного кодекса РФ, монопольные составители которого (допускаем, что не предполагали), ликвидировав лесную охрану и заменив разрешительный порядок, который был в основе лесопользования, на заявительный, разрушили управление лесами и породили беспрецедентный масштаб нелегальных рубок и других лесонарушений, включая участвовавшие самозахваты участков государственных лесов и потерю контроля за многочисленными лесопользователями.

Рассмотрим первые шаги в упорядочивании лесопользования, осуществляемые возрожденным Лесным департаментом. Самым слабым местом на начальном этапе были малочисленность лесных чинов и слабая их подготовка.

До конца XVIII в. от поступающих на лесную службу еще не требовались знания специального дела, но уже в 1798 г. их стали подвергать испытанию знаний в лесоводстве, а с 1802 г. начали вводить экзамены. Для подготовки будущих специалистов в 1803 г. открыли первое лесное училище в Царском селе, в 1811 г. на его базе создали в Санкт-Петербургский Лесной институт, который в последующем был удостоен именоваться Императорским. В 1835 г. было создано Лисинское учебное лесничество, а при нем – низшее лесное учебное заведение. Это были первые ростки лесного образования, которые позже стали множиться, появились дополнительные высшие, средние и низшие учебные заведения и сеть опытных лесных хозяйств. У истоков их организации стояли наши известные классики – профессора М.М. Орлов и Г.Ф. Морозов.

В 1837 г. на службе по лесному управлению на всю страну классных чинов состояло всего 507 чел., в том числе со специальным образованием – 84 чел. Из их числа на каждую губернию приходилось менее 10 чел.

(4 окружных лесничих и 4-5 лесничих). При них состояло 409 объездчиков и 526 вольнонаемных сторожей, а также около 40 тыс. чел. из числа крестьян, приставленных для надзора старост, выполняющих свою повинность без вознаграждения и целиком зависимых от общин, с которыми они были связаны «круговой порукой».

Таков был неприглядный вид лесного управления, который на начальном этапе возрождения Лесного департамента принял из Министерства финансов граф Киселев, министр госимуществ.

«Предметом первой необходимости было увеличить вообще число лесных чинов ...» и подготовить специально образованных лесных офицеров в духе ... строгой нравственности, а вместе с тем упрочить и быт их» [1, с. 270]. Представленную задачу ему и его последователям удалось решить, увеличив в 40 раз за последующие полвека подготовку лесных чинов со специальным образованием. И если в начале их удельный вес занимал 16,6, то в 1893 – 82,7 % от числа всех служащих. Вместо вольнонаемных сторожей и полесовщиков костяком лесной стражи к 1893 г. были 4 286 объездчиков и 18 459 лес-ников с окладом соответственно 250 и 100 р./год.

Рассмотрим организацию лесозэксплуатации и формы отпуска леса, которые всегда были главной заботой лесоуправления. Интерес к лесам России, в том числе и внешних потребителей, имеет многовековую историю. Даже труднодоступные леса Европейского Севера осваивались уже в XI в., промышленные масштабы это приобрело в XIV–XV вв. в связи с возросшим спросом на мачтовый лес. При этом низший отпускной диаметр начинался с 45 см на высоте груди, к началу XX в. он снизился до 32...35 см. В настоящее время в истощенных лесах Архангельской области средний диаметр деревьев в спелых древостоях хвойных пород составляет 22 см.

Такая древесина могла быть заготовлена только выборочными рубками на прииск, позже перешедшими в подневольно-выборочные. Первоочередной вырубке подлежали, главным образом, крупномерные высокосортные сосновые стволы. Наиболее интенсивной эксплуатации подвергались леса, имевшие выход по сплавным путям к морскому порту. Таким в первую очередь был Архангельск, занимавший выгодное геополитическое положение.

Не лишне вспомнить, что в 1692 г. право торговли мачтовым лесом из Архангельской губернии было отдано иностранцу Артману на 5 лет со взысканием в пользу казны за каждое дерево по 5,0 р., а в 1698 г. контракт был продлен еще на 10 лет, но с внесением в казну 3,5 руб. [6].

Возросшие объемы отпуска лесоматериалов за границу и поступающие сигналы об истощении лесов вынудили власть уже в 1751 г. принимать меры к ограничению торговли и поиска ее более приемлемых форм, заслуживающих большего доверия, путем привлечения к лесным делам известных лиц из приближенной знати. Например, в 1752 г. генерал-фельдмаршалу графу Шувалову было разрешено в Архангельской губернии ежегодно заготавливать и отпускать за границу мачтовый лес и др. лесоматериалы с обязанностью построить лесопильные заводы для казны. Но это знатное лицо посчитало для себя обременительным данное ему право и уже в 1760 г. он передал его английскому купцу Гамму по контракту на 30 лет за 120 тыс. р. [6]. Другими словами, все вернулось на «круги своя». Неспособность власти охранять леса и контролировать их эксплуатацию вынудила императора Павла I в 1798 г. запретить заграничный отпуск бревен и досок из Санкт-Петербургского и Архангельского портов впредь до разработки «правил для лесного торга, выгодных для промышленников и не вредных для лесов» [6, с. 203]. С того момента, когда началась история Лесного департамента, обозначились и общие контуры тех правил, которые актуальны и для ныне существующей практики.

С именем Павла I связывают не только создание Лесного департамента, но и введение лесных такс в их современном экономическом значении, более цивилизованные формы отпуска леса в виде кратковременных контрактов и доступные для этого времени способы контроля за их исполнением. Сменяющие друг друга правители по предложениям руководителей Лесного департамента уточняли те или иные положения

2*

соответствующие

инструкции

ения, сохраняя руководящий принцип постоянства пользования лесом и лесного хозяйства. Общий подход при этом сводился к тому, что продажа леса должна, как правило, производиться только на торгах, в условиях конкуренции. В результате торгов между продавцом и покупателем должен заключаться контракт, в котором отражаются все условия его реализации, включая места рубок, площади и количества вырубаемых деревьев с учетом их породного состава, размера, сортности, расстояния доставки (до места сплава или места

обработки), общей цены проданной древесины, срока эксплуатации и расчета. В последующем дополнялись и др. условия, включая условия очистки лесосек от порубочных остатков и т.д.

Что касается конечной платы или цены древесины на корню, то в качестве отработанного в последующем правила за основу брались цены на торгах за последние 3 года или рыночные цены соответствующих лесоматериалов на тех рынках сбыта, к которым тяготеют леса, за вычетом затрат на заготовку и доставку древесины с учетом расстояний от проданных лесосек. Такой подход сохраняется до сих пор и в промышленно развитых странах (только не в нынешней России). Этот подход учитывает известные рентообразующие факторы, включая различие пород, размерность и сортность древесины, условия заготовки и расстояния от рынков сбыта.

Уже на начальном этапе формирования лесных такс различие пород при всех прочих равных условиях выражалось в следующих соотношениях: еловая древесина ценилась дешевле сосновой на 1/3, береза и осина – в среднем на 1/2.

Правила продажи лесных материалов из казенных дач утверждались императором. С течением времени они приобретали все большую конкретность. Например, в 1883 г. для исключения субъективизма в оценке предлагаемых к продаже лесосек предлагалось составлять для практического использования местные массовые сортиментно-сортные таблицы, с помощью которых до продажи использовать перечислительный метод таксации, а для больших массивов – метод закладки проб.

Однако после заключения контракта лесопромышленник имел право приступить к заготовке древесины только при условии выдачи ему лесничим лесорубочного билета. После вырубке лесничий должен был освидетельствовать выполнение условий, предписанных в этом билете. При выборочной вырубке сверх установленного объема или при оставлении бревен в лесу промышленник выплачивал штраф, который сохранялся, даже если нарушивший правила заготовки возмещал ущерб.

Но контрольная функция этим не ограничивалась. Лесные чины должны проверить и лесоматериалы, подготовленные к сплаву или сухопутному виду транспорта и выдать сплавной билет или билет на провоз др. видом транспортировки. Последний служил правом провоза или сплава бревен через соответствующие «лесные заставы», которые устанавливались в целях исключения самовольных рубок.

Контракты заключались на срок до 4 лет. Для лесопильных заводов могли закрепляться лесные участки в виде «условной собственности», при этом контракты на пользование ими могли продляться. Для лесопильных заводов допускался способ оценки и контроля через производственную мощность пильных рам. При этом заключались контракты с учетом «платежей порамных денег». После истечения срока контракта рамы «опечатывались лесными чинами в присутствии члена земского суда» [1]. При этом приплавленный лес подвергался контролю и в запанях.

Государственный контроль распространялся на продажу и рубку леса и в частных лесовладениях, при том и до назначения выдачи разрешения и после рубки для контроля соответствия их установленным правилам.

Из вышеизложенного следует, что при всех трудностях осуществления контроля в процессе укрепления Лесного департамента в центре и на местах выдерживалась общая линия на использование разрешительного порядка отпуска леса (по легкомыслию или намеренно отмененного в Лесном кодексе РФ, принятом в 2006 г.), реализуемого на торгах по рыночным ценам и контролируемого через лесорубочный билет, выписываемый на основе таксации лесосек лесной службой, заинтересованной в повышении доходности используемых лесов. В нынешних же условиях государственная власть самоустранилась от стоимостной оценки лесосек, поступающих в рубку, предоставив лесопромышленнику, заплатившему лишь арендную плату, ничего общего не имеющую с рыночной ценой заготавливаемых лесоматериалов, определять порядок рубки. Отсюда низкая доходность лесов и отсутствие средств для повышения уровня лесопромышленника и интенсификации лесного хозяйства.

В царской России не допускалась нынешняя форма передачи лесов частному сектору в аренду сроком до 49 лет (а в планах было и до 99 лет). Ограничивались краткосрочными контрактами, доступными не только для крупных лесопромышленников, но и для крестьян, и для общин.

Организуемые торги по краткосрочным контрактам создавали конкурентную среду и соответствие цен растущему спросу на лесоматериалы и, как следствие, повышение государственного дохода от использования казенных лесов. В приложении к [6] на графике за

1844–1997 гг. показан рост лесных доходов (за последнее десятилетие в виде экспоненты), значительно превышающих расходы на управление лесами и хозяйство в них.

Однако и управление лесами, и пользование ими сковывалось тем, что леса еще не были приведены в известность, поскольку с самого начала организации управления лесами отсутствовала сама служба лесоустройства, как важнейший инструмент лесоуправления по определению проф. М.М. Орлова [3].

Предписания, распоряжения и указы о необходимости описания лесов и приведения их в известность издавались и Петром I, и последующими правителями, однако они не воплощались в широкомасштабные практические действия из-за отсутствия необходимых для этого специализированных организаций. Мысль о необходимости создания специальной службы для устройства лесов с распространением на всю Россию зародилась в 1841 г., практические действия начались весной 1842 г. с устройства Лисинского учебного лесничества под руководством Е.А. Петерсона. Первая инструкция по устройству лесов была разработана Ф.К. Арнольдом и издана в 1845 г.

Однако расширение этих работ требовало подготовки специальных кадров и выделения необходимых средств. Первый набор будущих таксаторов был произведен за счет лучших выпускников Санкт-Петербургского лесного института. Что касается необходимых средств для содержания таксаторских партий и производства работ, предполагалось использовать прибыль от использования устроенных лесов, на что по просьбе министра Киселева было получено согласие императора Николая I.

Для очередности устройства лесов дачи были разделены на три разряда по степени сбыта лесоматериалов. Главное назначение лесоустройства с самого начала сводилось к составлению такого плана хозяйства, с помощью которого леса приводились в «возможно правильное состояние», с определением не только размера, но и размещения рубок леса, их стоимостной оценки с учетом лесных такс, организации «правильного лесного хозяйства с обоснованием состава лесов и затрат на их восстановление. Общий план составлялся на оборот рубки, но выбор древостоев в рубку намечался на первое десятилетие, в числе их на первое пятилетие отграничивались в виде лесосек с постановкой столбов. Размещение их производилось так, чтобы сохранить устойчивость окружающих лесов.

Институт лесоустройства находился в непосредственном ведении Лесного департамента и обеспечивал удобную живую связь между центральным управлением и деятельностью местных лесных чинов. Стало общим мнением, что в лесоустройстве собраны «сливки всего корпуса лесничих». Считалось за честь попасть в эту организацию. Именно из ее состава выдвигались кандидатуры для занятия высших должностей в иерархии корпуса лесничих. Лесоустройство стало важнейшим инструментом улучшения лесоуправления и повышения доходности лесов, которое в свою очередь способствовало дальнейшему расширению площади лесоустроительных работ. Начавшись с Лисинского лесничества, оно к 1859 г. охватило 2846 тыс. десятин лесных дач. С начала крестьянских реформ оно было направлено на выделение из состава государственных лесов крестьянских лесов по упрощенным правилам.

История последующего лесоустройства описана подробно в трудах проф. М.М. Орлова [3, 4] и его последователей. Следует отметить два драматических периода, которые привели к деформации лесоустройства и потере его целевого назначения. Один из них был связан со злополучной дискуссией 30-х гг. XX в., которая привела к отмене принципа постоянства пользования лесом, который якобы сковывал курс на индустриализацию, сдерживая форсированную лесоэксплуатацию в лесах вдоль магистральных путей транспорта. Последствия отмены этого принципа известны: они обернулись быстрым истощением освоенных лесов, закрытием и перебазированием лесозаготовок (курс на север сменился курсом на восток), удлинением лесных грузопотоков и ростом связанных с этим затрат. Юридически принцип постоянства пользования был восстановлен лишь в «Основах лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» (1977 г.).

Второй период, приведший к ликвидации лесоустройства, возник с введением «Лесного кодекса РФ» (декабрь 2006 г.). Политическим мотивом для устранения лесоустройства на практике явилось стремление радикальных либерал-реформаторов, явившихся в лице руководства МЭРТ монопольными составителями этого кодекса, к тотальной приватизации лесов через аренду. Они полагали, что частный лесовладелец сам будет принимать решения, что делать ему со своими лесами, а поэтому лесоустройство, как проводник государственной лесной политики, может стать помехой для реализации такого замысла. С этим же мотивом связана и последующая ликвидация

ряда полномочий федерального органа управления лесами. За ним оставлена только надзорная функция, но при этом одновременно ликвидирована государственная лесная охрана.

Теперь уже для многих очевидны пагубные последствия этого шага, выразившиеся не только в беспрецедентном масштабе нелегальных рубок и периодически повторяющихся лесных пожарах, но и в потере контроля за деятельностью многочисленных лесопользователей, что приводит к финалу, который наблюдался после акта «О вольности дворянства» накануне восстановления Лесного департамента в качестве самостоятельного лесного органа.

Настойчивое нежелание либерал-реформаторов исправлять созданную кодексом опасную ситуацию с лесами в стране напоминает о том, что взятый ими курс на приватизацию государственных лесов остается в силе и ждет лишь удобного случая для его реализации.

Вернемся к лесоохранительному закону, принятому в 1888 г., и его судьбе. Но в начале рассмотрим, что привело к нему.

За длительную историю лесоуправления было немало указов и распоряжений, относящихся к охране и сбережению лесов, но они, к сожалению, не выстраивались в общую и последовательную политику, которая органичивала бы злоупотребления, приводящие к продолжающемуся лесоистреблению. «Главную опасность», как отмечает Ф.К. Арнольд, представляли частные лесовладельцы, а потому требовалось «удержать лесовладельцев от неправильных распоряжений в принадлежащих им лесах», «ибо наибольший вред лесу может принести не случайный посетитель его, не самовольный порубщик или поджигатель, а лицо, имеющее право полного распоряжения им – лесовладелец», который обращается к вырубке своих лесов, «как к наиболее легкому средству, имевшемуся в руках, для выхода из затруднительного финансового положения» [1, с. 337]. Такому поведению частных лесовладельцев способствовал «продолжительный период невмешательства правительства в частную лесную собственность». Поворот во взгляде на необходимость установления надзора за частными лесами начался в царствование Александра II в связи с крестьянской реформой. Но «это было начало перемены только взгляда, но не действий». Вслед за реформой лесоистребление стало только расширяться до таких масштабов, что принятие общего лесоохранительного закона для всех видов владений стал неотложной необходимостью.

О том, что представляли собой частновладельческие и крестьянские (общинные) леса, как главный объект внимания лесоохранительного закона, обратимся к данным проф. М.М. Орлова, относящимся к 1914 г. [5]. Еще со времен императрицы Екатерины для удобства статистического описания территория Европейской части России была разделена на три полосы: северную, среднюю и южную. Первая из них занимала 35,4 % территории, вторая – 32,9 %, третья 31,7 %. Площадь лесов в их составе представлялась соответственно следующим процентным соотношением: 58,8; 33,6 и 7,6 от всей лесной площади.

По видам собственности леса в означенных полосах подразделяются следующим образом. На государственные леса в северной полосе приходилось 84,0 %, в средней – 29,2 %, в южной – 27,7 %; на частновладельческие – соответственно – 11,1; 45,6 и 51,8 %; на крестьянские – соответственно 4,5; 23,7 и 17,9 %. Остальную (весьма незначительную) долю занимали леса прочих видов собственности. Итак, частные леса доминировали в средней и южной полосах (47 % вместе взятой их площади), на крестьянские приходилось менее 23 %, на прочие – 1 %.

Что представляют собой частные и крестьянские леса, вызывавшие наибольшую озабоченность общественности. В частных лесах строевой лес составлял только 20 %, дровяной – 45 %, заросли – 63 %. Из этих цифр наглядно видно, что в основной своей массе – это леса истощенные и деградированные, уже не представляющие собой коммерческого интереса для лесопромышленников.

Но при этом резко сократилась и площадь лесов там, где преобладали эти виды собственности, особенно в южной полосе России со средней лесистостью 8 %. Между тем на начало XVII в. зоне черноземов (основной «житницы России») она была около 30 %. И частновладельческие, и крестьянские леса нещадно вырубались, освобождая площади под пашни, пастбища и выгоны.

На общем фоне выгодно выделялись государственные леса, которые доминировали в северной полосе. При общем среднем составе на крупную деловую древесину приходилось 30 %, на среднюю и мелкую – 40 %, на дровяную – 30 %. Давно ожидаемый лесоохранительный закон наконец был принят 4 апреля 1888 г. под названием «Положения о сбережении лесов». Общий надзор за его исполнением был возложен на Министерство государственных имуществ по Лесному департаменту, а в каждой губернии – на Лесоохранительный комитет под председательством

губернатора, состоящий из членов казенного лесного управления, полиции и уездных по крестьянским делам учреждений [6, с. 161].

Однако принятый закон не переломил ситуацию. Причина одна: «лесоохранные комитеты не обладают достаточными средствами для надзора за частными лесами», а потому продолжается «во многих местностях истребление частных лесов». «Вот важнейшие болячки нынешнего лесного управления», – заявлял Ф.К. Арнольд, завершая свое историческое исследование [1, с. 340].

Однако подоплекой слабости средств для надзора за частными лесами было и то обстоятельство, что правящая элита в основной своей массе представляла собой крупных землевладельцев, а потому и занимала нерешительную позицию в отношении нерадивых лесовладельцев. Именно это обстоятельство подготовило общественное мнение к единственно возможному решению для предотвращения истребления частных лесов путем их национализации. Это мнение усиливалось на протяжении двух десятилетий, предшествовавших революции, и было отражено в выступлении отечественного лидера в области лесоводства проф. Г.Ф. Морозова на Всероссийском съезде Союза лесоводов в Санкт-Петербурге в 1917 г. Он подчеркнул, что «лес должен принадлежать только государству, и последнее должно быть хозяином в нем. Не только принципиальная сторона, но и уроки и факты истории доказали право государства вести лесное хозяйство». «Государственность – это общность интересов, лес, принадлежа государству, принадлежит, тем самым, всем, и только государство может целесообразно распорядиться им в интересах всенародных» [2, с. 27].

Изложенное выше дает наглядное сопоставление прошлой и нынешней систем организации пользования и управления государственными лесами в условиях тогда и теперь частнокапиталистической рыночной экономики. Из этого сопоставления видно, что нынешний возврат к частнокапиталистической рыночной экономике повторяет не лучшие уроки прошлого и игнорирует положительные примеры лесопользования в рамках дореволюционного Лесного департамента, как самостоятельного органа, в котором были централизованы все дела, связанные с организацией управления и пользования лесами, контроля за ними, с экономическими отношениями государства и бизнеса. Особого внимания при этом заслуживают необходимость возврата к разрешительному порядку лесопользования, к стоимостной оценке древостоев, отводимых в рубку, положительному опыту краткосрочных контрактов, обеспечивающих более конкурентную среду и рост доходов по сравнению с монопольным характером долгосрочной аренды. 200-летняя история лесопользования в России высветила и недостатки частного лесовладения, которое привело к значительной потере лесов и деградации оставшихся.

Органам исполнительной и законодательной власти РФ было бы полезно извлечь уроки из 200-летней истории лесопользования и учесть их при подготовке национальной лесной политики и при неотложном пересмотре Лесного кодекса РФ, который усугубил управление лесами и не способствует выходу лесного сектора России из чрезмерно затянувшегося системного кризиса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арнольд Ф.К. История лесоводства (репринтное изд. 1895 г.). М.: Изд-во МГУЛ, 2004. 403 с.
2. Двухсотлетие учреждения лесного департамента. 1798–1998. Т. 2 (1898–1998). М.: ВНИИЦлесресурс, 1998. 243 с.
3. Орлов М.М. Лесопользование как исполнение лесостроительного планирования. М., 2006. 479 с.
4. Орлов М.М. Нужды русского лесного хозяйства // Изв. Императорского лесного института. Вып. XIV, СПб. 1906. 166 с. (переиздана: Орлов М.М. Основные направления организации лесного хозяйства. М., 2009. 399 с.).
5. Орлов М.М. Об основах русского государственного лесного хозяйства. Петроград, 1918. 132 с.
6. Столетие учреждения лесного департамента. 1798–1898. СПб.: Типолитография Ю.Я. Римана, 1898. 252 с.
7. Энгельс Ф. Диалектика природы, Ленинград: Госполитиздат, 1952. 328 с.

Поступила 24.10.12

N.A. Moiseev
Moscow State Forest University

**Lessons Learned from Two Centuries of Forest Management
and their Use for Setting Guidelines for the Future**

The article is devoted to the analysis and summary of two centuries of forest management in Russia in order to compare the forest sector situation in pre-revolutionary Russia and during Perestroika. These periods had private capitalist market economy in common, which helped us identify positive aspects of state forests management that can be useful for setting guidelines for the future.

Key words: Forest Department, short-term contracts, timber tenders, stumpage price, forestries, forest guards, forest exploitation control.
