

Об очередной реорганизации структуры лесоуправления в Украине (ночные тезисы)

М.Попков (1997)

« Коли проминає два роки, на третій рік розпочинається нова реформа в нашому лісовому господарстві. На жаль, ті реформи переважно зводяться до того, що ми, як кажуть, міняємо “шило на швайку»»...

Комарницький Й., 1927

«Есть у революции начало, нет у революции конца...»

Песня

«Страну создают не на один день, а на века...»

Распространенное в Украине заблуждение

Украина имеет уникальную, не имеющую аналогов в мире, систему лесоправления, которая является продуктом эволюционного приспособления ведомственного командно-административного управления лесным хозяйством СССР к условиям суверенной, якобы демократичной и рыночной, Украины. Многочисленные реорганизации, происходившие в стране с 1989 по 1997 годы мало задели лесное хозяйство, которое не имело внутренних стимулов к реформированию и удачно приспособлялось к меняющейся ситуации, используя богатый арсенал методов основанных на межличностных связях и маскируя свое упорное нежелание расставаться с ведомственным стилем управления и хозяйствования с помощью «государственно-реформаторской фразеологии». Все эти годы Министерство лесного хозяйства функционировало не имея четкого представления о том, что и зачем надо менять в правовой, экономической базе и структуре лесоправления. В результате на сегодня мы имеем СИСТЕМУ, которая:

- фактически мало отличается от своего социалистического прототипа;
- не опирается на действующие законы и более того противоречит многим из них;
- содержит в себе в явном или не явном виде массу не урегулированных законом конфликтов (между местными, ведомственными и государственными интересами, лесным хозяйством и лесной промышленностью, лесными и лесодефицитными регионами и т.п.);
- не ориентирована на рыночную экономику;
- не может обеспечить устойчивого развития лесного хозяйства в условиях демократического государства.

Не менее важными продуктами соглашательско-приспособленческой политики Минлесхоза являются наличные законы (в частности Лесной Кодекс), которые в принципе не могут служить правовой базой для построения сколько-нибудь логичной системы государственного лесоправления , а также психология значительной части руководящих работников лесного хозяйства, сформировавшаяся в последние годы и явно ориентированная на защиту своекорыстных «групповых» отраслевых интересов, в ущерб интересам государственным. Именно поэтому новое реформирование структуры и аппарата лесоправления не минуемо сведется к «макияжу» действующей СИСТЕМЫ и незначительным перестановкам в центральном аппарате, обусловленным скорее субъективными , чем объективными мотивами. Сознвая это. я тем не менее, уверен что крах существующей СИСТЕМЫ неизбежен (1), что кардинальные реформы в лесном хозяйстве необходимы (2), что в любой ситуации, даже заведомо безнадежной, ПРАВДУ необходимо озвучивать и отстаивать в том виде в каком каждый из нас ее видит и понимает. Ниже следующие тезисы - следствие изложенной позиции.

О структуре лесоправления в целом

Возможны три базовых варианта реформирования СИСТЕМЫ, которые мы кратко рассматриваем ниже в порядке снижения вероятности их реализации.

Вариант 1. Функции государственного лесоправления и ведения лесного хозяйства в государственных лесах выполняет единый центральный орган - ГКЛ, который действует в государственных интересах.

«Нині існуючий механізм лісокористування був і залишається перш за все інструментом перетворення національного лісового доходу в потік “прихованих дотацій”, який протягом десятиліть підготовував промислові відомства хіміко-лісового комплексу країни».

Шершун М.Х., 1996

«На миллион согреша
На миллиарды тоскует!
То-то святая душа!
Что-же сей сон знаменует?»

Некрасов Н.А.

Лесной Кодекс (ЛК), определяя Минлесхоз (а следовательно ГКЛ, как его правопреемника) как специально уполномоченный государственный орган лесного хозяйства, намекает на наличие в его системе неких «органов на местах» (ст.24), но явно не указывает, что это за органы. Очевидно, что на роль государственных органов по логике не могут претендовать постоянные пользователи леса и их объединения. «В действительности все не так, как на самом деле», а поэтому именно постоянные пользователи леса (гослесхозы и т.п.) и их объединения фактически являются «органами на местах» центрального государственного органа лесного хозяйства, что удачно подчеркивает единая форма одежды, система бюджетного финансирования, существующие методы и стиль управления. Для того, чтобы привести закон в соответствие с жизнью, необходимо законодательно определить гослесхозы как государственные лесохозяйственные предприятия, наделенные функциями государственного лесоправления, явно включив их в систему ГКЛ. Так называемые «производственные объединения» должны быть преобразованы в областные управления лесного хозяйства и так же явно включены в систему ГКЛ.

Безусловно, гослесхозы не должны иметь статуса «постоянных пользователей», так же как и собственных экономических интересов, не совпадающих с интересами государства в целом. Они обязаны работать на государство (собственника леса), финансовые интересы которого должен выражать и защищать ГКЛ. Этот тезис имеет массу следствий (централизация лесного дохода ГКЛ, изменение системы ценообразования, централизация экспорта, отсутствие двойной системы финансирования и отчетности, отказ от псевдо хозрасчета и др.), которые здесь не рассматриваются.

Претендуя на государственное лесоправление и ведение лесного хозяйства в государственных лесах ГКЛ должен быть нацелен именно на лесное хозяйство, которое, как известно, заканчивается заготовкой и продажей древесины. В рыночной экономике орган государственного лесоправления не может одновременно выступать в роли крупнейшего лесопромышленника, имея предприятия перерабатывающие и экспортирующие древесину в собственных интересах. Необходима последовательная реструктуризация лесопромышленных мощностей ГКЛ, которую следует начать с крупных цехов переработки. Одновременно должна получить быстрое развитие система государственной торговли древесиной.

Выражая государственные экономические интересы ГКЛ должен стремиться к увеличению лесного дохода и разумному сокращению затрат на лесное хозяйство. В этой связи, на основании результатов предварительного анализа «затраты-эффект», должна быть пересмотрена вся структура отрасли. Не эффективные, затратные структуры должны исчезнуть. Штаты оставшихся государственных предприятий должны быть

пересмотрены.

Реализация данного варианта предполагает коренной пересмотр лесного законодательств, прежде всего в вопросах распределения полномочий собственности на государственные леса (ГКЛ должен стать единым органом государственной исполнительной власти, защищающим интересы, в том числе финансовые, государства в целом; местные органы власти должны быть лишены значительной части полномочий по распоряжению лесным фондом и т.п.), отказ от затратного хозяйственного механизма и собесовско-ковпаковской («главное сохранить людей») психологии управления.

Вариант 2. Функции государственного лесоправления и ведения лесного хозяйства в государственных лесах делиться между различными органами.

В данной системе ГКЛ должен выполнять исключительно планово-регулирующие и контрольные функции государственного лесоправления. Выполнение хозяйственно-производственных функций в государственных лесах возлагается на самостоятельный орган .назовем его, - Укргослес.

ГКЛ - формирует и осуществляет лесную политику, разрабатывает государственные планы и программы, выступает в роли заказчика работ по государственным программам, осуществляет государственный контроль за состоянием лесов и соблюдением законодательства, руководит лесной наукой и подготовкой кадров. В его подчинении находятся областные лесные инспекции, Укргослеспроект, УкрНИИЛХА с рядом опытных станций, лесные школы и техникумы, станции лесозащиты. Безусловно необходимы определенные преобразования, - сокращения и слияния.

Укргослес - отдельная организация действующая на принципах хозрасчета. Может вести комплексное лесное хозяйство, развивать деревообработку, лесохимию и целлюлозно-бумажное производство. Обязана платить лесной налог в виде попенной платы или в иной форме. Государством не финансируется. Естественно, работники предприятий Укргослеса, от лесничих и директоров до Председателя, снимают погоны и лишаются статуса государственной лесной охраны, зато законно пользуются многочисленными правами в сфере свободного предпринимательства, в частности, свободно распоряжаются прибылью. Естественно, на заработанные деньги они могут пошить любую форму для своих лесных работников, которые получают статус «лесной охраны постоянных пользователей».

«Вихід на нашу думку, в перерозподілі власності на ліси на користь трудових колективів, тобто її роздержавлення... Важливо, щоб трудовий колектив став власником засобів виробництва, включаючи лісовий фонд. І тут, ми вважаємо, в лісовому господарстві не обійтись без оренди, як одної з форм, що передусе приватизації, при чому оренди, зорієнтованої на подальший викуп майна, ділянок лісового фонду».

Шершун М.Х., 1996

«В то же время нельзя нарушать и созданную вертикаль представительных органов в регионах, их право собственности на леса. Подобный дисбаланс интересов властных структур по управлению государственной собственностью во многом следствие внутренних организационно-экономических противоречий, присущих лесному хозяйству, когда в едином органе управления решаются объективно обусловленные задачи природоохранного свойства и производственно-хозяйственные вопросы, в первую

очередь снабжение
древесиной, ее переработка. Оперативное управление
деятельностью предприятий стояло во главе угла, хотя
эти функции объективно присущи непосредственно
товаропроизводителям».

Самоплавский В.И., Торосов А.С., 1994

Данный вариант наиболее подходит для реализации предложений многих профессионалов лесного хозяйства, ратующих за внедрение арендных отношений, увеличение свободы лесохозяйственных предприятий вплоть до акционирования гослесхозов, защиту интересов регионов, сохранение и развитие лесопереработки в комплексе с лесным хозяйством и т.п. Вариантом данной системы является создание областных и региональных производственных ассоциаций Укрлесхоза.

Основные проблемы с ее внедрением скорее всего будут обусловлены различиями в лесном фонде предприятий и регионов. Предприятия, имеющие товарный лес, с удовольствием уйдут на «вольные лесопромышленно-лесохозяйственные хлеба». От бездоходных предприятий Укрлесхоз будет стремиться всеми силами избавиться, оставив их на шею государства.

Вариант 3. Все остается как есть, меняются только вывески, штампы, печати и бланки.

«Этапы жизни пролагая
И ей арену расширяя,
По лику пестрому земли,
При недостаточных познаниях,
Блуждаем мы в своих деяниях
Как средь тумана корабли!»

Г.Высоцкий, 1927

«Оставим бедный наш народ
Судьбам его - и Богу!
Без нас скорее он найдет
К развитию дорогу...»

Пушкин А.С.(кажется)

Данный вариант, видимо, наиболее соответствует менталитету украинского народа, а поэтому наиболее вероятен. Во всяком случае до сих пор выбор Минлесхоза останавливался именно на нем. В масштабах СИСТЕМЫ текущая «косметика» скорее всего сведется к переименованию ПО в ОУЛХ, и то лишь потому, что активность налоговых инспекций вынудит это сделать. Внутренние противоречия СИСТЕМЫ будут и дальше обостряться, ее реальная управляемость еще более снизится, количество профессиональных и честных людей на руководящих постах еще более уменьшится... В конце - концов это, конечно, приведет к кризису, наиболее вероятным катализатором которого будет уход из СИСТЕМЫ ее нынешнего руководителя.

О совершенствовании структуры центрального аппарата в ходе реформы

Очевидно, что каждый из рассмотренных вариантов требует вполне определенной, и в общих чертах очевидной, реорганизации центрального аппарата. Остановимся на наиболее вероятном третьем, - косметическом, варианте.

Основная проблема реструктуризации центрального аппарата управления - проблема кадров. Любая перестановка наличных действующих лиц в рамках сложившейся системы отношений к улучшению не приведет. Резервы сокращения структурных подразделений очевидны - отдел радиоэкологии, отдел механизации и отдел

внешнеэкономических связей. Управление рационального использования лесных ресурсов и инвестиций (интересно, почему «инвестиции» оказались в сочетании с лесопромышленной, а не лесохозяйственной деятельностью?) явно вне посягательств. В остальном возможны различного рода объединения отделов и управлений, которые сопряжены с разного рода локальными конфликтами и стрессами. В итоге они, безусловно, работы не улучшат и значимой экономии не принесут.

Классическая схема функциональной структуры центрального аппарата лесоправления, в свое данная М.Орловым для рыночного лесного хозяйства периода НЭПа в осовремененном варианте выглядит следующим образом:

1. Кадры, образование, наука, международное сотрудничество, связь с общественностью, юристконсульт.
2. Бюджет лесного управления, планирование, приходно-расходные сметы, финансирование.
3. Управление лесами постоянных пользователей не входящих в систему ГКЛ (колхозы и прочие).
4. Лесоустройство и лесная экономика (в т.ч. изучение лесных рынков и ценообразование на древесину).
5. Лесоохранение, лесозащита, лесовозобновление и лесоразведение, лесомелиорации, уход за лесом.
6. Строительные и инженерно-транспортные работы.
7. Лесопользование, включая лесозаготовки.
8. Охота
9. Лесная статистика.

На Украине в период деятельности ВУПЛ (1924-30) вопросы хозяйственных (то есть проводимых силами лесных предприятий) заготовок и лесной торговли решались специально созданной «Производственной частью ВУПЛ», работающей на хозрасчете. Возможно, кому-либо покажется целесообразным создать «Производственную часть ГКЛ», выделив в нее управление М.В.Кириченко. Экспортную торговлю лесом (сырьем) государство практически всегда осуществляло централизованно, через синдикат «Экспортлес» или центральное лесозаготовительное бюро. В принципе так следует поступать и сейчас.

Еще раз подчеркну, что Орлов ориентировался на рыночную систему отношений в условиях преобладания государственной собственности на леса. Он не знал, что такое ведомственное мышление и наивно думал, что центральный орган государственного лесоправления не может иметь интересов, отличных от интересов государства.

В душе я считаю, что схему Орлова следовало бы принять за основу в ходе реформирования лесного хозяйства Украины в целом и при совершенствовании структуры и функций центрального аппарата в частности, но предлагать каких-то конкретных «своих» вариантов ее адаптации не хочу и не буду...

«Печальный вид: голодный конь
На почве истощенной,
С голодным пахарем... А тронь
Рукой непосвященной-
Еще печальней, что-нибудь
Получится в итоге...
Покину я опасный путь.
Увы на полдороге...»

Некрасов Н.А.

Бесплодная работа всегда очень утомительна. Не думаю, что следует осуждать человека, который оказался недостаточно силен для того, чтобы продолжать ее годами. Возможно пройдет еще не много времени и в отрасль придут полные сил и знаний

решительные, молодые люди, которые и начнут реформы... Вот только откуда им в скором будущем взяться ???

«Где логика? Отцы злодеи,
Низкоклонники, лакеи, А в
детях, видя подлецов И
негодуют, и дивятся. Как
будто от таких отцов Герои
где-нибудь родятся?

Некрасов Н.А.