

Авторы подвергают сомнению распространенную оценку, согласно которой Россия способна продавать продукции лесного комплекса на 100 млрд дол. Ведь, прежде чем продавать, надо вкладывать, и немало. Кроме того, регулирование и законотворчество в отрасли носят хаотический характер.

Ключевые слова: реформы в лесной отрасли, Лесной кодекс, цели государства, стратегия, экологические требования, тушение пожаров

Лесное ярмо России

Ю.Ш. БЛАМ, кандидат экономических наук, Л.В. МАШКИНА, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск, О.В. ЕРМОЛАЕВ, Новосибирский государственный университет. E-mail: blam@ieie.nsc.ru

– Люди забыли эту истину, – сказал Лис, – но ты не забывай: ты навсегда в ответе за всех, кого приручил. Ты в ответе за твою розу.

Антуан де Сент-Экзюпери. Маленький принц

Стимулом для активного реформирования лесного хозяйства, скорее всего, является представление об огромных лесных богатствах России, основанное на формальной оценке количества и качества лесных ресурсов. Исходя из общепринятой оценки российской доли – почти четверть лесов мира, предполагается, что и по доходам Россия должна иметь аналогичный вес на мировом лесном рынке.



Речь идет о «древесной» составляющей лесных ресурсов¹, но, по пессимистической оценке специалистов², менее одной трети покрытой лесом площади России пригодна для коммерчески выгодной эксплуатации (лесозаготовки).

Больше законов – больше хаоса

Породно-качественные и количественные характеристики лесосырьевых баз, расположенных в транспортной доступности и на обжитых территориях, после 20 «переходных» лет существенно ухудшились, а часть неосвоенных лесов имеет низкую продуктивность, произрастает в экстремальных условиях вечной мерзлоты и в горной местности Восточной Сибири с крайне слабо развитой инфраструктурой.

При этом из-за отсутствия ясных представлений о том, что же именно мешает полноценному развитию лесной отрасли, слабой координации между разными органами власти, большинство реформ носит хаотический характер, они практически никогда не доводятся до сколько-нибудь логичного завершения. Многие видят (и, наверное, справедливо) причины в непродуманной реорганизации лесного хозяйства и напрямую связывают негативные явления с введением в действие Лесного кодекса в 2006 г.

Подсчитано³, что число рассмотренных официальных документов составляло за период 1917–1991 гг. – 774, 1992–2008 гг. – 1792, в том числе по лесопользованию – 124 и 274, соответственно. Такая «интенсификация» законотворчества наверняка наложила свой отпечаток на глубину проработки последствий принятия того или иного закона.

Период с 2000 г. по настоящее время относится к числу самых нестабильных в истории российского лесопользования. С мая 2000 г., когда указом президента РФ была ликвидирована Федеральная служба лесного хозяйства, по сентябрь 2010 г.,

¹ Годовой объем производства продукции лесного комплекса в мире – свыше 370 млрд дол. Следовательно, рассуждают авторы таких оценок, России, в которой сконцентрировано около четверти запасов леса на планете, вполне по силам продавать продукции на 90–100 млрд дол.

² *Шутов И.* О лесном доходе России URL: <http://www.forest.ru/rus/bulletin/20/3.html>

³ *Суховольский В.Г., Суховольский А.В., Нестеренко Е.В.* Закономерности генерации нормативных документов по природопользованию в СССР и РФ. URL: <http://modernproblems.org.ru/ecology/hlebopros11>

когда им принято решение о том, чтобы передать Федеральное агентство лесного хозяйства непосредственно правительству, происходило практически непрерывное реформирование органов управления лесами, в лесное законодательство вносились многочисленные изменения. И, наконец, в декабре 2010 г. Госдумой был одобрен законопроект «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования лесных отношений)». Принятые поправки существенно меняют Лесной кодекс 2006 г. и предусматривают принятие правительством РФ и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти множества новых нормативно-правовых актов, касающихся в основном охраны лесов от пожаров.

При этом введение в действие многочисленных новых требований к органам управления лесами и их работникам может на некоторое время усилить паралич, охвативший лесное хозяйство. Более того, ускоренное принятие нормативно-правовых актов, без тщательного анализа прямых и косвенных последствий, может опять привести к их корректировке, частичной отмене или нежелательным эффектам, как это уже случалось не единожды. Простейшая идея, лежавшая в основе многих нововведений, состояла в переносе принципов лесной политики из стран с устоявшейся системой лесопользования в рыночной экономике. К сожалению, количественно оценивать последствия институциональных изменений мы можем лишь с какой-то вероятностью, да и то с большой ошибкой, при этом ориентация на опыт других стран и даже субъектов Федерации не всегда правомерна.

Но если это так, то каковы специфические особенности периода перехода к рыночным условиям в российском лесном хозяйстве и экономические основы появления законодательных актов, связанных с лесохозяйственной деятельностью и мероприятиями, направленными на борьбу с лесными пожарами и проведением профилактических противопожарных действий? Попытаемся сначала разобраться с системой финансирования лесного хозяйства.

В погоне за доходами

Лес как объект государственной лесной политики рассматривается в большинстве исследований, с одной стороны, как элемент природной среды, играющий важную роль в жизнедеятельности человека и являющийся мировым достоянием, с другой – как источник материальных ресурсов и доходов. В периоды относительной стабильности в стране о лесной политике вспоминают реже. Но это не означает, что государство не проводит лесной политики. Лесная политика, так или иначе, осуществляется всегда, с момента появления государства и собственности на леса. Всегда есть носители (субъекты) лесной политики, которые имеют свои цели. Лесная политика может быть хорошей или плохой, научно обоснованной, последовательной или противоречивой. Но во всех случаях ее надо рассматривать и изучать как отношение государства и иных собственников к лесу, как совокупность институтов, регулирующих экономические, экологические и социальные последствия лесопользования.

Цели, преследуемые государством при проведении лесной политики, могут быть самыми различными. В области лесопользования – это стимулирование лесозаготовок или их сокращение, в области лесовосстановления, охраны и защиты лесов – выделение целевых средств на реализацию общегосударственных программ и т. п.

Все многообразие целей можно объединить в две группы: 1) по восстановлению, охране и защите лесов; 2) связанные с использованием лесных ресурсов (пользованием лесами). С экономической точки зрения группа целей по лесовосстановлению, охране и защите лесов сопряжена для государства (или иного собственника) с расходами. А лесопользование, как правило, включает и доходную часть, которую получает собственник через систему различных платежей и налогов.

В досоветский период лесное хозяйство России было источником стабильных доходов государства, в советское время таким источником стала лесная промышленность, а лесное хозяйство превратилось в ее сырьевой придаток и иждивенца государственного бюджета. В течение всего советского периода финансирование лесного хозяйства было тесно связано с объемом лесозаготовок. Более того, суммарный объем платежей за пользование лесом практически был равен затратам

на проведение всех лесохозяйственных мероприятий (которые должны были обеспечивать «сохранение экологических функций лесных экосистем», т.е. финансировать все мероприятия по поддержке экосистем как на микроуровне, так и на уровне «глобальных функций леса»).

Естественно, речь не идет о взаимно однозначном соответствии платежей за пользование лесом на конкретной территории и затрат на ведение на ней лесного хозяйства: какое-то перераспределение финансовых потоков между регионами проводилось. Однако отметим, что господствующей являлась точка зрения, согласно которой лесное хозяйство должно быть самокупаемым, а это подталкивало к собственной производственной (лесозаготовительной) деятельности с вытекающими отсюда негативными последствиями.

В конце 1990-х годов начался поиск источников собственных средств финансирования лесного хозяйства, каковыми на поверку оказались в основном примитивная безналоговая продажа древесины, заготовленной органами лесного хозяйства в ходе рубок ухода, санитарных и прочих рубок (неглавного пользования, так как главное пользование им запрещено). С учетом того, что средства на проведение указанных видов рубок выделялись из государственного бюджета Российской Федерации в рамках операционных расходов по ведению лесного хозяйства, жизнеспособность и даже легитимность этого источника собственных средств всегда вызывали глубокие сомнения у экономистов. Но на том этапе реформ это, возможно, была вынужденная мера, хотя экономическая целесообразность такой системы дофинансирования лесного хозяйства исчерпала себя уже к концу XX столетия.

Доходы от собственной производственной деятельности давали основные средства на содержание лесхозов, уровни цен на производимую лесхозами лесопroduкцию при этом вполне обеспечивали им конкурентоспособность на рынке лесоматериалов, даже при высоких технологических затратах. Такое отношение к состоянию отрасли, ее финансированию вполне можно охарактеризовать как *стратегию выживания*.

Предусмотренное законодательством формирование лесного дохода за счет продажи леса на корню, аренды лесных участков, лесных податей, а также других источников не устраняло дефицит финансирования лесного хозяйства из-за

плачевного состояния лесозаготовительной промышленности. Кроме того, существенное изменение претерпела схема распределения платежей между уровнями бюджетов и лесхозами.

Вот характерный пример недооценки последствий институциональных изменений. В 2002 г. было установлено, что средства от применения минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, полностью направляются субъектам Российской Федерации, а в федеральный бюджет предусматривалось перечислять все дополнительные средства, поступающие в результате применения повышающих коэффициентов (сверх минимальных ставок за эту древесину), а также другие поступления, связанные с лесопользованием. Ранее эти средства поступали в распоряжение лесхозов и являлись основным источником финансирования расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов. Почти все субъекты Федерации после этого отменили повышающие коэффициенты к минимальной ставке платы за древесину, отпускаемую на корню. В результате за 1-е полугодие 2002 г. был получен лесной доход в объеме 1,8 млрд руб., тогда как за 2001 г. он составлял 6,2 млрд руб.

Ценность лесного фонда определяется не только его ресурсами (качественными характеристиками и набором выполняемых им недревесных функций), но и доступностью. Россия действительно обладает потенциально большими запасами лесных ресурсов (но использование расчетной лесосеки в целом по стране составляет менее четверти). Однако надо учитывать, что большую долю этих ресурсов использовать в настоящее время не представляется возможным, а значительную их часть следует сохранять в неприкосновенности.

Растущие требования к повышению экологии лесозаготовок в перспективе, скорее всего, ограничат объем лесных ресурсов, пригодных к промышленному освоению. Для того чтобы выйти на рынок развитых стран, российской лесопромышленной компании недостаточно предложить востребованный продукт по приемлемой для покупателя цене. Все большее внимание европейские страны сейчас уделяют вопросам экологии при лесозаготовках. Без подтверждения соблюдения всех экологических стандартов отечественные лесопромышленники рискуют в недалеком будущем потерять наиболее перспективные рынки.

Скорее всего, после того, как значимая часть российских лесов получит необходимые международные экологические сертификаты (например, FSC или PEFC), объем лесных ресурсов для промышленной эксплуатации сократится. Не говоря уже о том, что многие российские предприятия продолжают использовать древесину из особо охраняемых природных территорий и малонарушенных лесов, что, с точки зрения экологов, абсолютно недопустимо.

Ценность лесных ресурсов – это не только их древесная составляющая, во многом «полезность» лесов определяется иными их функциями. В этом контексте показательна оценка лесов Японии (таблица) (конечно, они произрастают в иных условиях и используются в другом режиме, но все-таки сравнение показательно).

**Структура валовой стоимости ресурсов и услуг леса
на примере Японии, % к итогу**

Показатель	%
Водоохранная роль лесов	10,2
Роль лесов в защите земель от эрозии	14,7
Экономия по предотвращению ущерба от вредителей, благодаря охране лесных птиц и другой полезной фауны	11,3
Поступления в бюджет затрат населения на рекреацию	24,4
Стоимость ежегодно поступающей древесины	8,4
Производство кислорода	31,0
Всего	100

Источник: *Мусеев Н.А.* Экономика лесного хозяйства: учеб. пособие. – М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2006. – С. 290.

Так ли велики лесные богатства?

Обладая «несметными» лесными богатствами мирового значения, мы волей-неволей обязаны заботиться об их сохранении (сколько бы затрат это ни потребовало). На вопрос: «Сколько стоит лес?» – можно дать общий (для рыночной, плановой, административно-командной) экономики ответ и сделать заключение о недооценке экологического фактора. Оцениваются только функции природы по обеспечению человека ресурсами, а экосистемные функции, как правило, не учитываются при принятии хозяйственных решений. Это стало одной из важных причин глобального конфликта человека и биосферы и свидетельствует о необходимости отказа от

традиционной рыночной модели и перехода на модель устойчивого развития.

На территории России осталось не так много девственных лесов, заботу о которых можно возложить на естественные природные процессы. Нарушенные леса, затронутые рубками, антропогенными лесными пожарами или иными легальными и нелегальными методами нарушения лесных экосистем, требуют финансовых вложений на их содержание и восстановление. И эти затраты вовсе не могут быть покрыты за счет лесного дохода, получаемого от современных лесопользователей (особенно в малолесных густонаселенных регионах). Это тяжелое «лесное ярмо» требует бюджетных вливаний, так как ожидать бурного расцвета лесопромышленного производства (который на порядок увеличит лесной доход и за счет которого можно будет исправить положение в лесах России) не следует.

Освоение лесных ресурсов сдерживается необходимостью крупных инвестиций в строительство лесовозных дорог. До последних лет заготовка древесины была привязана к уже построенным дорогам, и к настоящему времени эти запасы «доступных» лесов близки к истощению. Государство нового строительства практически не ведет, предлагая лесопользователям самостоятельно выполнять эти работы. Однако лишь крупнейшие компании имеют возможности для финансирования строительства новых дорог, но и для них это является ощутимым бременем. Тем более, что одновременно с этим предприятия исправно выплачивают налоги в дорожные фонды, не получая от этого практически никакой отдачи. К тому же дороги строятся на участках, которые находятся у компаний в аренде, а не на правах собственности. Потому вполне естественно, что даже крупные корпорации с осторожностью подходят к осуществлению таких проектов.

Ситуация на мировом рынке вряд ли позволит резко расширить нишу, занимаемую российскими компаниями, а объем спроса отечественных потребителей остается недостаточным. Конкурентная среда на мировом рынке не позволяет рассчитывать отечественным лесопромышленникам на значительное наращивание экспорта. В освоенном российскими предприятиями сегменте продукции невысокого качества ожидать значительного роста не приходится.

Если же наши производители освоят производство высококачественной целлюлозы, бумаги, картона, то они будут вынуждены включиться в острую конкурентную борьбу с крупнейшими мировыми фирмами. Только американские и канадские компании на сегодня обладают резервами для дополнительной поставки на рынок целлюлозы в объеме 40 млн т. Так что на быстрый рост экспортных доходов рассчитывать не приходится. Что же касается внутреннего рынка, то еще очень долгое время он будет слишком узок для нормального развития лесопромышленных компаний, и существенные подвижки в этой сфере потребуют довольно длительного времени.

Вопреки рекомендациям

Лесные пожары 2010 г. подтвердили опасения ученых из Института прикладной математики РАН⁴, что в ближайшие годы, в случае неблагоприятной с точки зрения лесопожарной обстановки погоды, нельзя отменить вероятность повторения катастрофы 1972 г. (тот год был катастрофическим по лесным пожарам (погибли сотни людей), и по многим последствиям аналогичен ситуации лета 2010 г.). МЧС России получило большие бюджетные средства для создания собственной системы тушения лесных пожаров, руководствуясь при этом совершенно ложными исходными посылками: космический мониторинг + дорогостоящие технические средства авиационного пожаротушения (тяжелые самолеты-танкеры Бе-200, ИЛ-76).

Надо заметить, что леса горят не только в России. Рекордсмены по этой части – Соединенные Штаты Америки, на территории которых ежегодно фиксируются от 80 до 120 тыс. лесных пожаров. И это несмотря на превосходную оснащенность лесной службы США противопожарной техникой и транспортом. По крайней мере, в этом отношении лесная служба России не выдерживает никакого сравнения. Есть много схожего в природных условиях Сибири и северных штатов Америки. Только в США очень высока сухость в лесах.

⁴ Управление рисками лесных пожаров на территории Российской Федерации (препринт, 2007 г., ИПМ им. М.В.Келдыша РАН). URL: http://www.keldysh.ru/papers/2008/prep35/prep2008_35.html

Влажность хвойных лесов – всего 10–15%, тогда как в лесах Сибири – порядка 60%. Потому пожары в Штатах носят взрывной характер.

Канадская система подавления пожаров очень эффективна, и абсолютное большинство пожаров (97%) не достигает площади 200 га. Однако примерно 3% пожаров превышают по своим размерам 200 га и составляют от 95% до 98% общей сгоревшей площади.

Хотя природные пожары являются частью естественных природных циклов, подавление огня становится необходимым в том случае, когда люди, собственность и лесные ресурсы находятся под угрозой.

До конца 2004 г. система охраны лесов в России основывалась на так называемых «обходах» – за работниками государственной лесной охраны (лесниками-обходчиками, штатная численность которых по всей стране составляла около 70 тыс. человек) персонально закреплялись определенные участки леса.

С начала 90-х годов XX века эта система работала весьма плохо, поскольку для того чтобы обеспечить себе хоть сколько-нибудь приемлемый уровень зарплаты, лесники должны были большую часть своего времени заниматься всевозможными хозяйственными работами – главным образом, заготовкой древесины под видом ухода за лесами. Тем не менее леса не были совсем бесхозными – по крайней мере, сельские жители знали, что лесная охрана существует, и теоретически нарушителя может обнаружить. Но в 2010 г., после катастрофических летних пожаров система их предупреждения принципиально изменилась.

Можно с большой долей уверенности спрогнозировать, что создание такой системы на несколько порядков превышает сумму, необходимую для поддержания и развития существовавшей до 1 января 2007 г. системы охраны лесов от пожаров, в основе которой лежал принцип: раннее обнаружение – небольшие затраты на тушение. Но, видимо, пройдет немало лет, прежде чем руководители МЧС на собственном опыте убедятся в справедливости высказываемых профессиональным сообществом лесных пожарных истин.